

När smart specialisering kom till Norge

*En organisationsteoretisk analys av flernivåinteraktion
och EU:s mjukare sida*

Linn Tomasdotter



Masteroppsats ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

5 juni 2015

När smart specialisering kom till Norge

En organisationsteoretisk analys av flernivåinteraktion och EU:s mjukare sida

Skriven av Linn Tomasdotter

Masteruppsats vid Institutet för statsvetenskap

Det Samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Juni 2015

Antal ord: 35 918

© Linn Tomasdotter

2015

När smart specialisering kom till Norge

Linn Tomasdotter

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: ARENA Senter for Europaforskning, Universitetet i Oslo

Sammandrag

Denna masteruppsats tar utgångspunkt i frågan om varför subnationella myndigheter i Norge responderar på ändringar i omgivningarna inom ramen för EU. Den ändring som står centralt är framväxten av en tydligare forsknings- och innovationspolitisk dimension inom EU:s regionalpolitik genom introduktionen av smart specialisering. Den norska subnationella myndighet som är föremål för det politikområdet är fylkeskommunerna. Detta är ett resultat av en förflyttning av ansvaret för regional forskning från nationell- till subnationell nivå i förbindelse med förvaltningsreformen 2010. För att förklara fylkeskommunens roll i relation till EU tar jag utgångspunkt i förståelsen baserat på flernivåstyre. Det innebär att EU har öppnat upp ett större handlingsrum för andra aktörer än de nationella, däribland subnationella myndigheter. För att försöka förklara den subnationella nivåns respons nyttjas däremot faktorer härlett från organisationsteori. För att undersöka detta har jag valt att studera fallet med Nordland fylkeskommun närmare. Responsen i detta fall är känd och avser en viss ändring i utformningen av regional forsknings- och innovationspolitik och i interaktionen mellan den subnationella och överstatliga styρνivån.

De empiriska fynden i studien visar att organisationsstrukturen på överstatlig- och nationell nivå har givit upphov till ett ökat utrymme för fylkeskommunen att handla oberoende av nationell nivå. Förståelsen av politikfältet skiljer sig något åt mellan nationell nivå och fylkeskommunens. Däremot identifierar sig fylkeskommunen med EU:s sätt att tänka kring regional utveckling baserat på smart specialisering. Detta ses även i relation till regionens önskemål om ett bredare nätverk utanför Norge. Organisatorisk kapacitet har dock till syne haft mest betydelse för att responsen. De finansiella tillgångarna och personal gjorde det möjligt att utreda initiativet och följa upp arbetet utan att det gick på bekostnad av övrig verksamhet.

Förord

Först och främst går min enorma tacksamhet till min handledare professor Åse Gornitzka vid institutet för statsvetenskap vid Universitetet i Oslo. Åse har med ett imponerande tålamod och engagemang bidragit med inspel både i form av akademisk vägledning och av konsten att bygga upp en uppsats. Hennes insats har varit en helt ovärderlig hjälp i arbetet med min masteruppsats. Tack också till alla vid ARENA, Senter for Europaforskning som givit mig och flera andra masterstudenter möjligheten att få vara en del av en akademisk miljö i världsklass. Tusen tack för att ni ständigt uppmuntrar till ett vetenskapligt intresse för EU som ett politiskt projekt.

Jag vill även rikta min enorma tacksamhet till alla informanter som bidragit till uppsatsen. Det har varit spännande att få möjligheten att möta er, och få djupare insikt i ert kunskapsfält och arbete. Processen med denna studie har varit lång, lärorik men samtidigt tidvis krävande. Jag vill därför tacka alla er som i olika avseenden har bidragit med tips, idéer, genomläsning och motivation. Alla dessa bidragit har varit värdefulla för processens fortskridande och uppsatsens slutresultat. Medstudenterna är viktiga stöttespelare i en sådan period som detta utgör. Därför vill jag tacka alla fina folk som jag delat masterupplevelsen med - i synnerhet "Förstahjälpen"-gänget samt Veronica och Kjersti på ARENA vilka jag delat både frustration, framsteg och spännande fynd tillsammans med. Det är emellertid därför jag också med ett visst vemod inser att masterstudierna nu kommit till sin ende. Nu står nästa äventyr på tur.

Oslo, 5 juni 2015

Linn Tomasdotter

Jag tar själv ansvar för eventuella fel och brister i uppsatsen.

Lista över förkortninger

DG: Generaldirektorat (departement) underliggende EU-kommissionen

EFTA: European Free Trade Association

EU: Den Europeiske Unionen

EES: Europeiske Økonomiske Samarbejdsområdet

FK: Fylkeskommunen

FoI/U: Forskning og Innovation/ Utveckling

IN: Innovasjon Norge

KD: Kunnskapsdepartementet/ Kunnskapsdepartementet

KMD: Kommunal- og Moderniseringsdepartementet

KS: Kommunesektorens organisasjon

NFR: Norges forskningsråd

OECD: The Organisation for Economic Co-operation and Development

RFF: Regionala Forskningsfond

RIS3: Regionala forsknings- og innovationsstrategier for smart spesialisering

UD: Utenriksdepartementet/Utrikesdepartementet

VRI: Virkemidler for regional FoU og innovasjon

Innehållsförteckning

1	När smart specialisering kom till Norge	2
1.1	Inledning.....	2
1.2	Problemställning	4
1.3	Bakgrund	5
1.3.1	Omgivningsdriven ändring – europeisering.....	7
1.3.2	Ändring som ett resultat av EU:s mjukare sida.....	8
1.3.3	Europeisering i en norsk kontext.....	9
1.3.4	Europeiskt engagemang hos norska regioner	11
1.4	Disposition av uppsatsen	15
2	TEORI OCH METOD.....	16
2.1	Inledning.....	16
2.2	Intergovernmentalism versus flernivåstyre.....	17
2.2.1	Den administrativa dimensionen av flernivåstyrning.....	20
2.3	Organisationsstrukturens inverkan	22
2.3.1	Horisontell specialisering	23
2.3.2	Vertikal specialisering	24
2.3.3	Kapacitet.....	25
2.3.4	Organisationskultur.....	27
2.4	FORSKNINGSDESIGN OCH METODOLOGI.....	30
2.4.1	Forskningsdesign.....	30
2.4.2	Fallstudiens giltighet och generaliserbarhet.....	30
2.4.3	Val av fall: Nordlands fylkeskommun.....	32
2.4.4	Teoretiskt förtydligande – teoriledd studie	33
2.5	Datagrundlag och insamlingsmetoder	33
2.5.1	Dokument och intervjuer	33
2.5.2	Urval av informanter: snöbollsmetoden	36
2.5.3	Intervjumetod och bruk av diktafon.....	37
2.5.4	Tillförlitlighet i datamaterialet och tolkningarna	39
2.6	Operationalisering av de centrala begreppen.....	39
3	Nordland fylkeskommuns respons på smart specialisering.....	42
3.1	UTVECKLING OCH ORGANISERING I EU.....	43
3.1.1	Forskning och innovation på EU:s politiska dagordning	43
3.1.2	Betydelsen av EU:s tillväxtstrategier.....	44
3.1.3	EU:s politik för regional utveckling.....	47
3.1.4	Ökade synergier mellan EU:s finansieringsmekanismer	49
3.1.5	Introduktionen av smart specialisering	50
3.1.6	Ex-antevillkor för strukturfondsfinansiering	51
3.1.7	Etablering av ett rådgivande administrativt organ: S3-plattformen	53
3.1.8	Närmare integration mellan två politikområden.....	55
3.1.9	Sammanfattning av första delen av kapitlet.....	56
3.2	UTVECKLING OCH ORGANISERING PÅ NATIONELL NIVÅ	58
3.2.1	Internationalisering av det norska kunskapssamhället.....	58
3.2.2	Sektorbaserat forskningssamarbete.....	60
3.2.3	Den norska distriktspolitiken och EU	62
3.2.4	Nationell organisering och ansvarsfördelning.....	63

3.2.5	Formella funktioner för EU-frågor och intern samordning	65
3.2.6	Samordningsfunktionernas roll.....	67
3.2.7	Integreringen i EU och inverkan för nationell samordning	69
3.2.8	Nationell interaktion med den subnationella nivån.....	71
3.2.9	Smart specialisering på nationell nivå.....	72
3.2.10	Sammanfattning av andra delen av kapitlet.....	76
3.3	UTVECKLING OCH ORGANISERING – NORDLAND FYLKESKOMMUN.....	78
3.3.1	Nordland fylkeskommun som organisation	79
3.3.2	En kort tillbakablick i Nordland fylkeskommuns arbete	81
3.3.3	När smart specialisering kom till Nordland	86
3.3.4	På bordet hos avdelning för näringsliv- och regional utveckling	88
3.3.5	Fylkestingets beslut i om smart specialisering	89
3.3.6	Analys och utformning av strategin i S3-plattformen	90
3.3.7	Innovationsstrategin 2014 - 2020 – ”Et nyskapende Nordland”	90
3.3.8	Interaktion mellan fylkeskommunen och nationell nivå	92
3.3.9	Överväganden som legat till grund för responsen.....	95
3.3.10	Vad som möjliggjort fylkeskommunens respons.....	99
3.3.11	Sammanfattning av tredje delen av kapitlet	104
4	Teoretisk analys av de empiriska fynden	106
4.1	Organisationsteoretiska perspektivets relevans.....	106
4.1.1	Betydelsen av ansvarsfördelning inom och mellan styrnivåerna	107
4.1.2	Betydelsen av organisatorisk kapacitet	115
4.1.3	Betydelsen av organisationskultur	117
4.2	Intergovernmentalistiskt och flernivåperspektiv	119
4.2.1	Implikationer av val av metod och teori	120
5	Slutsatser	122
	Referenslista	124
	 Figur 1. Regional ändring fördelat på olika regionala element	 10
	Figur 2: Organisationskarta	79

1 När smart specialisering kom till Norge

1.1 Inledning

En tilltagande överstatlig styrning medför ändringar i den kontext där den nationella nivån traditionellt satt premisserna för den inrikespolitiska utvecklingen. EU öppnar på så vis upp ett nytt handlingsrum för andra aktörer, däribland den subnationella styρνivån. Uppsatsen tar sitt avstamp i frågan om varför formella organisationer på subnationell nivå responderar på förändringar i omgivningen inom ramen för en europeisk kontext. Den ändring som frågan tar sin utgångspunkt i handlar om att EU vidtagit vissa åtgärder för att knyta politikfält allt närmare varandra. Forsknings- respektive regionalpolitiken. Norge deltar aktivt och på lik linje med medlemsländerna inom det föregående medan det senare inte omfattas av EES-avtalet som ansluter Norge till EU. Det har därtill gjorts omstruktureringar knutet till dessa politikfält på den inrikespolitiska arenan där ansvarsbefogenheter för regional forskning förflyttats från nationell till subnationell nivå.

Från ett teoretiskt perspektiv kan politikutformning och beslutsprocesser huvudsakligen inbegripa mellanstatliga förhandlingar eller ett mer komplext interaktionsmönster med samarbete på tvärs av styrningsnivåer och nationella gränser. I takt med att politisk integration omfamnar nya områden har EU gradvis tagit i bruk mjukare styrinstrument för att koordinera europeiska satsningar. De mjukare formerna för styrning nyttjas i synnerhet på områden där EU:s rättsliga befogenheter är begränsade. Mjukare styrmedel avser åtgärder som innebär mer koordinerande riktlinjer och högre grad av frivilligt deltagande. Syftet med denna form för styrning är att leda satsningar och politiska prioriteringar i samma riktning för att undgå fragmentering utöver EU:s medlemsländer. EU utvecklar ett organiserat system för lärande, återkoppling och erfarenhetsutbyte i tillknytning till EU-systemet. Effekterna av sådan styrning tar därför andra uttryck än integration genom formell lagstiftning.

Genom EES-avtalet deltar Norge på lik linje med medlemsländerna i EU:s forskning- och innovationspolitik, ett politikområde som har stor betydelse för internationalisering av norsk forskning. EU:s regionalpolitik är emellertid inte införlivat i avtalet med undantag för EU:s program för gränsöverskridande samarbete. Trots för att norska regioner inte är direkt berörda av EU:s regionalpolitik deltar de i allt större grad i de mjukare delarna av politikfältet.

Den ekonomiska krisen i Europa har bidragit till en ökad uppmärksamhet på den regionala dimensionen av innovation och forskning parallellt med effektivare bruk av offentliga medel. Det har fört till satsningar som till dels ska stimulera till tydliga samverkan och en ökad integration mellan de två politikfälten på överstatlig nivå. EU har följaktligen vidtagit åtgärder för att skapa synergier i synnerhet mellan de finansieringsmekanismer som är knutna till politiken. Med bakgrund i detta lanserades smart specialisering. Det är ett teoretiskt koncept som på kort tid beästs som en del av EU:s regionalpolitik och utvecklats till ett policyinstrument. I korta drag handlar det om utformning av regionala eller nationella forsknings- och innovationsstrategier baserat på smart specialisering (RIS3). En sådan strategi är sedan 2014 ett förhandsvillkor för EU:s medlemsstater för att få tillgång på finansiering via EU:s regionalpolitiska finansieringsfonder, strukturfonderna. För att stödja medlemsländernas regionala och nationella myndigheter i detta arbete har det upprättats en delvis självständig rådgivande organ underliggande EU-kommissionen, S3-plattformen.

Norska regioner är inte bundna till arbete med smart specialisering eftersom det ligger under EU:s regionalpolitik där Norge inte formellt deltar. Trots detta har Nordland fylkeskommun valt att gå in som en del av plattformen och med hjälp av EU:s riktlinjer för smart specialisering utforma sin regionala innovationsstrategi. Nordlands fylkeskommun har således integrerats som en del i en organisatorisk sammanslutning på EU-nivå. Traditionellt har regionalt politiskt och administrativt strategiarbete i första hand tagit plats inom ramen för den nationella organisatoriska strukturen. Det gör fylkeskommunen till en del i ett organisatoriskt flernivåsystem

där styrning kan vara en komplex angelägenhet. Norges anslutningsform till EU medför därtill att den huvudsakliga kontakten med EU går genom administrativa kanaler. Den administrativa dimensionen av interaktionen mellan nivåerna står därför centralt. Organisationer är emellertid också beroende av samverkan med andra aktörer inom ett fält, och det är ” *til en viss grad er avhengige av omgivelsene for å tilegne seg såkalt ”kritiske ressurser”... personell, økonomiske midler og informasjon.*” (Olsen 1998:19). En organisations respons är därför många gånger knuten till någon form för incitament eller behov av externa resurser som EU kan tillgodose (Berg och Lindahl 2007:15). Jag vill undersöka hur den organisatoriska aspekten av flernivåsystemet inverkar på att Nordland fylkeskommun velat och varit i stånd till att respondera på denna satsning som nu verkställs i EU. Detta är ett fält som bör belysas då det kan säga något om organisationsstrukturens betydelse för norska subnationella aktörers medverkan i EU:s regionalpolitiska styrmedel och i ett allt mer integrerat system.

1.2 Problemställning

Varför responderade Nordland fylkeskommun på framväxten av en tydligare forsknings- och innovationspolitisk dimension inom EU:s regionalpolitik?

För att avgränsa både det teoretiska perspektivet i uppsatsen och synliggöra min förståelse för dynamiken mellan nivåerna som kan inverka på sådan respons har jag valt att ta utgångspunkt i två underfrågor för att besvara problemställningen. För det första handlar det om de yttre omgivningarnas påverkningskraft:

- *Hur inverkar kännetecknen vid organisationsstrukturen på överstatlig och nationell styrningsnivå på fylkeskommunens respons?*

För det andra handlar det om kännetecknen vid fylkeskommunens organisationsstruktur som institution. Fylkeskommunens som en institution

förväntas utveckla egenskaper som har betydelse för hur organisationen kan eller vill svara på ändring i den politiska kontexten som omger den:

- *Hur inverkar egenskaper vid den organisatoriska strukturen inom fylkeskommunen som institution på responsen?*

Den beroende variabeln, respons, definieras därmed som en viss ändring i utformningen av regional forsknings- och innovationspolitik och i interaktionen mellan den subnationella och överstatliga styρνivån. Den subnationella nivån tar i bruk europeiska idéer som danner grundlag för regional politikutformning. De oberoende variablerna utgörs av faktorer som är centrala i ett organisationsteoretiskt perspektiv. Det huvudsakliga antagandet är därmed att hur flernivåsystemet organiseras inom ett särskilt policyfält inverkar på kontakten mellan nivåerna och aktörernas respons på europeisk integration inom området. Det medför upprättelsen av nya vägar in i ett politiskt administrativt system i en europeisk kontext. Det är följaktligen intressant att studera överväganden som präglar processen i helhet och inte huvudsakligen den politiska beslutsprocessen. Jag har valt att studera tiden från det att begreppet smart specialisering introducerades i regionen till i dag när innovationsstrategin som har utformats med hjälp av S3-plattformens riktlinjer antagits och ska bilda grundlag för en regional handlingsplan.

1.3 Bakgrund

Denna studie tar utgångspunkt i europeiseringslitteraturen som avser att beslut tagna på överstatlig nivå ger upphov till nya premisser och nytt handlingsrum för den inrikespolitiska arenan. Kontaktytan med EU innebär på så vis nya möjligheter eller begränsningar för inrikespolitisk förvaltning, styrning och/eller innehållet i politiken (Featherstone 2003:3-4). En utgångspunkt i denna studie är att europeisk integration präglas av flernivåstyre. Det innebär att beslutsprocesser, befogenheter och policyinflenser inte enbart handlar om mellanstatligt samarbete och

nationalstatens autonoma maktbefogenheter men en förflyttning och samverkan mellan styrningsnivåerna. Det innebär också att interaktionen inte enbart tar vägen via den nationella nivån men går på tvärs av landgränser och nivåer i ett sammansatt kontaktmönster (Marks et al. 1996:342). EU:s inverkan tar emellertid också varierande uttryck i olika länder. Den skiftande effekten kan delvis föräntas av att politiska och förvaltningsmässiga strukturer skiljer sig åt mellan länder. Det kan antyda att den inrikespolitiska förvaltningsstrukturen påverkar vilka vägar interaktionen med EU tar och vilken effekt den får (Grindheim och Trondal 2007:12,17). Så till trots för att ändringar på EU-nivå utgör en stark drivkraft för förändring på den inrikespolitiska arenan bör emellertid strukturen på samtliga styrningsnivåer studeras. Det är av betydelse för att få djupare insikt i och kunna tydliggöra orsaker till regionala myndigheters respons (Radaelli 2003: 30; Grindheim och Trondal 2007:12,17).

Ur ett organisationsteoretiskt perspektiv kan organisationsstrukturen ha betydelse för hur formella organisationer handlar. Organiseringen ger nämligen upphov till vissa rollförväntningar hos institutionerna och de som verkar däri om vem som ska göra vad, när och hur. Det kan följaktligen inverka i hur styrningsprocesser fortgår och att några utfall blir mer sannorlika än andra. En central del i denna uppsats knyts därav till hur organisationsstrukturen inverkar på styrningsprocessen. Samarbets- och konfliktmönster mellan enheter, institutioner eller nivåer kan således härledas från huruvida de organiseras utifrån samma eller avvikande princip (Egeberg et al. 2015:2). En annan aspekt röra sig om vilken typ av styrmedel EU nyttjar. Formell lagstiftning och mjukare former för styrning inbegriper olika grad av frivillighet, formaliserade procedurer samt processer som därmed förväntas få olika effekter. Organisationsstrukturen kan alltså också påverka huruvida signaler från EU dämpas eller förstärks beroende av vilket styrmedel som nyttjas (Gornitzka 2014:161-163).

1.3.1 Omgivningsdriven ändring – europeisering

"Europeanization... can be a useful entre-point for greater understanding of important changes occurring in our politics and society" (Featherstone 2003:3). Den övergripande diskussionen här handlar om ändringar hos den subnationella styringsnivån som följd av politiska och organisatoriska ändringar på EU-nivå. Detta kan beskrivas i termer av europeisering som avser förändring som uppstår till följd av europeisk integration. Europeisering ägnar sig kanske emellertid inte för att förklara subnationella myndigheters respons men tjänar emellertid här som en startpunkt för att placera uppsatsen i en kontext (Olsen 2002: 921-22; Featherstone 2003:3). Huruvida europeisering är lika med eller överlappande med konceptet regionalisering avser jag inte gå närmare in på i denna uppsats. Innebörden i begreppet europeisering definieras av Radaelli på följande sätt;

"... processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies" (Radaelli 2003: 30).

Radaellis definition väcker dock några operationella frågeställningar. Först uppstår frågan om "vad som är hönan eller ägget?", eftersom den betonar betydelsen av att europeisering handlar om företeelser som innebär påverkan top-down, från EU till nationalstaten. Vem är det egentligen som påverkar vem? Detta hör till diskussionen om upplastning och nedlastning av idéer. För det andra är innebörden av "the logic of" tämligen oklar. Det hänvisar i mindre grad till aktörerna per se och mer till den inneboende logik som råder inom och mellan dem och som kan vara svår att fånga upp (Featherstone 2003:18).

Radaellis beskrivning är dock en vida använd definition som omfattar ett viktigt perspektiv i denna uppsats, nämligen att europeisering inte endast omfattar ändringar som kommer av formellt regelverk. Europeisering kan också avse

informella normer och nya sätt att göra ting på med ursprung i EU som tas i bruk och befästs på den inrikespolitiska arenan. Kontakten med EU medför ur det perspektivet till att europeiska idéer gradvis integreras och blir en del av den inrikespolitiska strukturen, diskurserna och det politiska innehållet. Det är således svårt att isolera europeisering som en dikotom företeelse utan bör hellre ses som en fråga om grad (Featherstone 2003:3-4). De nationella och subnationella förhållandena kan antas påverka vilken effekt tillknytningen till EU får. Europeisering tar dock i större grad uttryck i form av ändring i politikens innehåll än i ändring av den formella förvaltningsstrukturen (Radaelli 2003: 30; Grindheim och Trondal 2007:12,17).

1.3.2 Ändring som ett resultat av EU:s mjukare sida

De flesta forskare förefaller vara tämligen överens om några av de grundläggande faktorerna som inverkar på effekterna av europeisk integration (Treib 2008: 1). Förordningar och direktiv, är en central del av den inverkan EU får för den inrikespolitiska arenan. EU har dock i tilltagande grad infört mjukare styrformer, i synnerhet inom politikområden där det är liten överföring av rättsliga befogenheter till EU:s institutioner (Radaelli, 2008: 239). Mjukare styrmedel, exempelvis den öppna samordningsmetoden (OMC), omfattar åtgärder som bygger på koordinering och i högre grad frivilligt deltagande. Det kan omfatta kvantifiering av mål, upprättande indikatorer och utförande av expertgranskningar. Det innebär att det inte fastställs exakta eller bindande regler och det saknas möjligheter för materiella sanktioner. Mjuka styrmedel är i varierad grad institutionaliserade, från löst strukturerade möten till fullt utvecklad organisationsstruktur. Det kan också vara mer eller mindre administrativa resurser knutet till arbetet. Ju mer organiserat och institutionaliserat arbetet är desto starkare effekt har styrmedlen. Inverkan av mjuka styrmedel är också beroende på graden av formell lagstiftning inom området, både nationellt och på EU-nivå (Gornitzka 2014:165-166). Dessa styrmedel följer heller inte

de samma formella procedurerna som direktiv och förordningar ställer krav på. Processerna och effekterna av styrning genom mjukare styrinstrument tar därmed andra uttryck än integration genom formell lagstiftning (Gornitzka 2014:160-165).

I likhet med Radaellis definition kan mjukare styrinstrument föra till nya sätt att tänka och handla på. Europeisering avser därför inte enbart omfördelning av makt och överflyttning av beslutskompetens men också som en ökad transnationalism (Featherstone 2003:7). Det innebär att EU främjar spridning av nya normer, idéer och beteendemönster på tvärs av nationsgränser inom Europa (Featherstone 2003:7). EU har följaktligen utvecklat ett organiserat system för att främja informationsutbyte, kunskapsöverföring och samarbeten mellan europeiska aktörer (Gornitzka 2014:165-166). EU blir på så sätt en standardsättare för hur problem ska förstås och lösas (Radaelli, 2008: 239). Med utgångspunkt i tanken bakom ett flernivåstyre kan alltså mjuka former för styrmedel lättare skapa en tätare interaktion mellan nivåerna utöver formella processer. Utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv utgör organiseringen på alla nivåer en form för filter som inverkar på hur informationen flödar och därefter påverkar beslutsprocessen (Gornitzka 2014:161-163; Radaelli 2009: 1146-1147). Responsen kan till dels bero på grad av institutionalisering av samordningsmetoder och de organisationsmässiga strukturerna i övrigt inom policyfältet. De organisatorska faktorerna spelar emellertid en central roll i huruvida mjuka styrmedel dämpas, avvärjs eller tillmötesgås genom anpassning eller motstånd (Gornitzka 2014:161-163). Nyttjandet av mjukare initiativ och icke- formell lagstiftning har betydelse för interaktionen mellan nivåerna eftersom det öppnar upp för interaktion utöver de formella strukturerna (Gornitzka 2014:161-163).

1.3.3 Europeisering i en norsk kontext

Europeisering begränsar sig inte enbart till EU:s medlemsländer. Det kan ses som trivialt att poängtera, men Norge är inte medlem av EU men ansluten via EES-

avtalet. Flera studier visar just att EES-avtalet har fått effekter också för norsk politik och förvaltning. EU:s påverkan på Norge är därför inte att anse som oväsentligt att studera, tvärtom kanske ännu mer angeläget. Norge är därtill inte representerade i de politiska institutionerna på överstatlig nivå och har därför inte formella möjligheter att påverka den europeiska politiken (Trondal 2005:3-4).

I denna uppsats är ändamålet att se närmare på subnationell nivå och dets förbindelse till EU. På subnationell nivå kan europeisering avse transformation av den regionala förvaltningen. För det första kan det innebära omfattande ändringar i regioners uppbyggnad, agerande eller grundläggande principer. För det andra kan det avse ändringar i existerande strukturer eller processer som kompletteras eller ersätts med nya (Grindheim och Trondal 2007:15-16). Transformation kan bestå i ändring av några eller samtliga av följande fyra element;

Figur 1. Regional ändring fördelat på olika regionala element

Regional organisatoriska element	Ändring
<i>Formella normativa strukturer</i>	Transformation av regionala förvaltningsorgan
<i>Informella normativa strukturer</i>	Transformation av kollektiva och individuella preferenser, normer, roller och identiteter. Förändrade formella roller men också som kultur och sätt att se saker på
<i>Beslutsprocesser</i>	Transformation av kontaktmönster mellan regionalförvaltningen och EU-institutionerna samt samordnings- och konfliktmönster inom eller mellan regioner
<i>Utformning av politik</i>	Transformation av lagar och förordningar, politiska mål och instrument samt uppgifter som tillfaller den regionala nivån

Ansatsen för uppsatsens beroende variabel grundas i att EU:s lansering av smart specialisering och S3-plattformen bidragit till en ändring på subnationell nivå. En ändring som består i att Nordland fylkeskommun tagit i bruk ett överstatligt

styrinstrument i utformningen av regional forsknings- och innovationspolitik. Det kan definieras som ett mjukare styrmedel då EU:s styrande är i form av riktlinjer och inte exakta bindande regler. Utfallet som utgör uppsatsens beroende variabel visar till att de tre senare ovanstående element i större eller mindre grad kan återfinnas i fallet med Nordland. Utfallet är känt alltså ett ändrat kontaktmönster och bruk av nya instrument, det som Grindheim och Trondal, refererar till som *beslutsprocesser* och *utformning av politik*. I linje med Radaellis definition av europeisering avser det även 'ways of doing things' och delade normer som blir en del av den inrikespolitiska diskursen och strukturen. För det tredje, som utfallet i denna studie synliggör, är de regionala beslutsprocesserna och myndigheterna, allt mer integrerade i EU:s administrativa och politiska system. Inte enbart baserat på ett tankesätt från EU men genom att nyttja EU-kommissionens nya rådgivande organ, S3-plattformen. Den empiriska undersökningen fokuserar således på vilken inverkan den organisatoriska strukturen haft för detta.

1.3.4 Europeiskt engagemang hos norska regioner

Alla norska fylkeskommuner har sedan länge tagit del i någon form av europeiskt fora eller nätverk. Dessa fora gäller i huvudsak engagement inom tematiska eller geografiska nätverk, politiska lobbyorganisationer, regionala samarbetsavtal eller gränsöverskridande projektsamverkan (Råd et. al 2006: 5). De är i synnerhet engagerade inom områdena regionalpolitik och utbildning. Internationalisering av den regionala verksamheten har således gradvis blivit en allt vanligare del av vardagen både för politiska företrädare och de administrativt anställda. Aktiviteter kopplat till EU är följaktligen en del av den dagliga verksamheten även om fylkeskommunernas europeiska förankring och engagement skiftar från region till region (Råd et. al 2006: 6).

Fokus er gradvis forskjøvet fra diskusjonen om EU som institusjon og synet på norsk medlemskap, til Europa som arena for samarbeid. Og dermed avpolitiseres det

internasjonale arbeidet: Man kommer bort i fra EU-kampen og kan åpne seg for impulser utenfra uten å se en politisk agenda bak (Råd et. al 2006: 6).

Genom att EU blivit en viktig samarbetsarena satsas det betydliga resurser på internationaliseringsarbete. Det har därför också blivit en tydlig del i fylkeskommunernas organisationsstruktur. Vilka politikområden som är föremål för engagemanget återspeglar den subnationella nivåns ansvar och uppdrag i den nationella arbetsfördelningen. Hittills har regional utveckling och utbildning varit områden som varit centrala för regionernas internationaliseringsinsatser (Råd et. al 2006: 5-6). I 2010 fick den nationella forskningspolitiken i Norge en klarare regional dimension genom upprättandet av regionala forskningsfonder (härefter RFF). RFF innebär att regionerna har fått ansvar för den regionala forskningspolitiken. Förflyttningen till regional nivå introducerades redan 2006 i Stortingsmeldingen nr 12 *"Regionale fortrinn – regional fremtid"*. Bakgrunden var att den dåvarande regeringen (Stoltenberg II), på initiativ av kommunal- och regionaldepartementet önskade en regionreform med ny regional indelning och betydande ansvarsförflyttning från statlig till regional nivå. Regionreformen genomfördes aldrig men fylkeskommunerna fick likväl överta några av de föreslagna ansvarsområdena, däribland regional forskning. I statsbudgeten för 2009 avsattes därmed 6 miljarder norska kronor i fondkapital fördelat på sju fondregioner. Nordland bildade tillsammans med Troms och Finnmark RFF Nord-Norge. Ett av kraven i reformen var att fylkeskommunerna skulle ansvara för att utforma regionala FoU-strategier. Reformen i 2010 gav därmed den regionala styrningsnivån en ny kompetens och utökat ansvar för den strategiska utvecklingen och implementering av forskning och innovationspolitiken i Norge (Askim et al. 2014:13-15; Spilling et al. 2012:44-46; Meld. St 22 2011-2012; 97-98; Respondent (FK) 2:2015). Reformen formulerade därför några viktiga principer för rollfördelningen mellan regionerna och staten inom forskningsområdet. Nationell nivå ansvarar för att följa upp att de regionala FoU-strategierna genomförs men har inget mandat att styra hur

strategierna ska utformas eller vad de ska innehålla (Askim et al. 2014:13-14; Spilling et al. 2012:47-48). De respektive fylkeskommunerna har självständigt ansvar för FoU-strategiernas form och prioriteringar. Det medför att det är en betydande variation på strategierna både med hänsyn till satsningsområden och hur de utarbetats. När reformen infördes visade fylkeskommunerna ett stort intresse för detta relativt nya politikområde (Kolltveit et al. 2014: 13). Reformen bidrog till att fylkeskommunerna fick ett behov för att bygga upp administrativ kapacitet och kompetens internt för att vara i stånd till att förvalta RFF. Även om resurserna ifrån fonderna utgör en ganska marginal del av de totala offentliga investeringarna i FoU har reformen fått stor betydelse. Den regionala nivån har fått ansvar för att förvalta forskningsmedel, utforma regionala FoU/I-strategier och tillfälle att bygga upp betydelsefull administrativ kapacitet och kunskap. Den regionala styrningsnivån kan därmed lägga vissa premisser för forskningspolitiken, stärka utvecklingen av forskningsinstitutioner och kunskapsmiljöer regionalt och därmed stärka sin egna konkurranskraft. RFF var initialt en förvaltningsreform men genom implementeringsprocessen övergått till att också utgöra en forskningspolitisk reform. För kunskapsdepartementet och för Norges forskningsråd blev fylkeskommunerna genom RFF en ny partner inom forskningspolitiken (Spilling et al., Nifu 2012:17, 52). Fylkeskommunerna arbetar på olika sätt för att tillvaratar detta nya ansvarsområde och placera sig i det forskningspolitiska landskapet (Spilling et al. 2012:8).

Ett annat program, *Virkemidler for regional FoU og innovation* (härefter VRI), etablerades redan i 2007, alltså innan RFF infördes, och avslutas i 2016. I 2014 gick programmet därmed in i sin tredje och troligtvis sista period (VRI3). VRI bidrog till att införa innovationstankegången som en del av det regionala strategiarbetet. Programmet syftar till att främja FoU på tvärs av politikområden; forsknings-, närings- och regionalpolitik. Programmet ska bidra till att dels realisera de nationella strategierna för forskning och dels stödja regionerna i deras arbete med FoU (Programplan VRI 2013:4-5, 9,16; Meld. St. 22 2011-12:27). Respektive fylkeskommun

fått i uppdrag att lägga fram en plan för hur deras arbete ska fortlöpa efter att VRI avslutas (Programplan VRI 2013:7-8). Nordland är den första norska fylkeskommunen som beslutat sig för att satsa på smart specialisering för att vidareföra det regionala arbetet som etablerats genom VRI. De har valt att ta hjälp av S3-plattformen för att få stöd i processen med att utarbeta en RIS3. Detta möjliggörs genom att regioner från tredjeland också kan ansluta sig till plattformen eftersom det i stor grad baseras på frivillig deltagelse.

Smart specialiseringsstrategier går på många sätt i linje med tankesätt som upparbetats genom VRI. Konceptet skapar en tydlig länk mellan forsknings- och näringslivspolitikerna och bygger i likhet med VRI på teorier om regionala innovationssystem (Programplan VRI 2013:5). Smart specialisering har på kort tid blivit en praktisk realitet i EU-medlemsländernas beslutstagande, som kan få påtagliga effekter. Några hänvisar till EU-kommissionens krav om smart specialiseringsstrategier som en av de mest betydande ändringarna inom EU:s regionalpolitik sedan 1989 års reform och etableringen av strukturfonderna (Kroll 2015:3-4).

Med utgångspunkt i att regionernas europeiska och internationella aktiviteter reflekterar deras ansvar och uppdrag i den nationella arbetsfördelningen är det inte särskilt uppsiktsväckande att Nordland valt att se efter möjligheter inom detta område. Arbetet i plattformen skiljer sig dock från andra liknande engagemang genom att det utgör ett överstatligt styrmedel med klara riktlinjer för subnationellt arbete med FoU. Utformning av strategier har traditionellt sett ägt rum i en inrikespolitisk kontext. Det är inte min avsikt att ta ställning till den normativa betydelsen av ett sådant initiativ. Poängen är snarare att synliggöra vad som inverkat på fylkeskommunens beslut att delta i arbetet på europeisk nivå.

1.4 Disposition av uppsatsen

Denna uppsats är uppdelad på följande sätt; i kapitel 2 redogörs för de teoretiska perspektiv som tar för sig hur dynamiken i flernivåsystemet kan förstås. Det görs därefter en presentation av hur organisationsteori kan hjälpa oss att förstå responsen hos subnationella myndigheter och vilka förväntningar om orsaksmekanismer som kan bidra till att förklara utfallet. I sista delen av kapitel 2 görs en presentation av de metodiska värderingarna och vilket datamaterial som nyttjats. Kapitel 3 ger en ingående presentation av processen runt smart specialisering. Kapitlet är uppdelad i tre delar, den första delen tar för sig utvecklingen och organiseringen på EU-nivå, del två tar för sig nationell nivå och den tredje och avslutande delen ger en presentation av handlingsförloppet på subnationell nivå från att smart specialisering introducerades till i dag när arbetet med en handlingsplan påbörjats med utgångspunkt i den innovationsstrategi som är resultatet av arbetet i S3-plattformen. Kapitel 4 är uppsatsen analysdel där jag besvarar frågan om varför Nordland fylkeskommun responderat på framväxten av en forsknings- och innovationspolitisk dimension inom EU:s regionalpolitik. I det sista och avslutande kapitlet 5, sammanfattar jag i korthet fynden och formulerar några slutsatser för denna studie. Studien kommer fram till att den mest betydelsefulla faktorn för att Nordland fylkeskommun responderade är organisatorisk kapacitet som ökar deras förmåga att fånga upp initiativ och följa upp dem utan att det drabbar den övriga verksamheten. Traditioner och normer i organisationen som härrör från ett offensivt arbete med FoU kan tolkas ha bidragit till att de responderade så snabbt som de gjorde. De organisatoriska strukturerna på europeisk- och nationell nivå har i stor grad bidragit till att skapa incitament för medverkan och öppna upp ett större handlingsrum för att delta mer aktivt på den europeiska arenan.

2 TEORI OCH METOD

2.1 Inledning

Europeisk integration har givit upphov till en ändring i interaktionsmönstret mellan de europeiska, nationella och subnationella styrningsnivåerna. Vad är det som påverkar hur formella organisationer responderar på förändringar i omgivningen? Denna uppsats tar utgångspunkt i två perspektiv för att förklara subnationell respons på ett tydligare inslag av forskning- och innovationspolitik inom EU:s regionalpolitiska samarbete. De utgår ifrån tanken om att organisationers respons delvis *drivs fram* av omgivningen men att omgivningens inverkan på aktörer *formas* av organisationsfaktorer på respektive styrvivåer. Organisationsstrukturerna kan därmed bidra till att forma och ge riktning till aktörernas respons. Hur flernivåsystemet är organiserat påverkar alltså kontaktytorna och uppkomsten av nya förbindelser i ett politiskt administrativt system. Det handlar om organisering i vid bemärkelse där det främst handlar om vad som tilldelas resurser, vem som innehar ansvaret för politikområdet och hur organisationsstrukturen påverkar förståelsen för fältet. Norges anslutningsform till EU bidrar till att den huvudsakliga kontaktytan går genom administrativa kanaler och nätverk snarare än politiska. Följaktligen är den administrativa dimensionen av Norges kontaktyta till det europeiska samarbetet intressant att studera. Min utgångspunkt är alltså att undersöka hur de organisatoriska faktorerna inverkar och om de haft olika betydelse i de olika delarna av processen. Först diskuteras skiljaktigheterna i perspektiv av intergovernmentalism och multi-level governance. Sedan går jag närmare in på de organisationsteoretiska faktorerna som bidrar till att forma och ge riktning för samspelet mellan de olika styrningsnivåerna. Slutligen redogörs för de metodiska avgränsningarna och vilket datamaterial som benyttjats.

2.2 Intergovernmentalism versus flernivåstyre

I likhet med Marks et al. (1996:341) menar jag att *"the sovereignty of individual states is diluted in the European arena by collective decision-making and by supranational institutions. [...] European states are losing their grip of mediation of domestic interest representation in international relations"*. Ett centralt antagande i ett intergovernmentalistiskt perspektiv är att nationalstaternas autonomi inte utmanas av EU men tvärtom stärker den. Det innebär också att de överstatliga institutionernas oberoende inverkan är liten och begränsad. Ett alternativt perspektiv lyfter fram att europeisk integration sker genom en process där befogenheter och politikutformning äger rum genom inflytande och samhandling mellan samtliga styrningsnivåer. I ett sådant flernivåperspektiv har överstatliga institutionerna övertagit vissa befogenheter och utövar makt som får effekter inom ramen för de territoriella gränserna av nationalstaten. Nationalstatens makt över den politiska agendan har därför förändrats och de har inte längre monopol i beslutsprocessen. Beslutsmakten delas snarare av aktörer på flera nivåer (Marks et al 1996:342). Multi-level governance redogör därmed för en alternativ förståelse av dynamiken mellan aktörer och strukturer jämfört med det mellanstatliga perspektivet (Berg och Lindahl 2007:14). Politikutformning har historiskt varit en nationell angelägenhet men utmanas nu av ett fjärde, överstatligt styrningsnivå (Börzel och Risse 2003:57; Trondal och Bauer 2015:19-20). Europeisering av den subnationella nivån kan följaktligen ske indirekt via den nationella nivån eller direkt genom en ökat interaktion direkt med de överstatliga institutionerna. Studier av styrningsnivåernas interaktion kan reflektera, inte enbart konsekvenserna av, men också EU:s betydelse för politisk styrning (Börzel och Risse 2003:57).

EU har exempelvis fått en allt större betydelse för den nationella regionalpolitiken. Dels genom utformningen av en gemensam regionalpolitik på EU-nivå (sammanhållningspolitiken) som kompletterar den nationella, och dels genom de finansiella medlen som kopplas till målen i sammanhållningspolitiken (de så

kallade strukturfonderna) (NOU 2012(2):513-514). Här vidrör vi debatten om subnationell mobilisering inom europeiseringslitteraturen. Nämligen utvecklingen mot ett starkare "regionernas Europa", med mål om att stärka den subnationella nivån i den europeiska kontexten "... *the European Union is encouraging the emergence of multilevel governance...*" (Featherstone 2003:8). Utvidgningen av EU:s roll i politikutformning inom flera fält har medverkat till en viss förflyttning av ansvarsområden, som traditionellt tillhör nationalstaten, upp till överstatlig nivå och ner till både lokal och regional nivå (Featherstone 2003:8). Vissa menar att regionernas förhöjda betydelse går på bekostnad av makten hos den nationella nivån. Keating menar att detta är felaktigt och framhäver att också EU:s regionalpolitik är ett resultat av förhandlingar mellan EU-kommissionen och medlemsländerna. Det har inte utformats utan inblandning från medlemsländernas nationella regeringar. Ett "Europe of the regions" kan därför inte förstärka regionernas ställning i förhållande till nationalstaten (Keating 2008:631). Keating menar också att regioner hittills inte förmått kringgå nationell nivå utan att den nationella regeringen i själva verket varit deras viktigaste ingångsport till EU (Keating 2008:634). Detta är en central debatt i fråga om nationalstatsens roll i europeisk integration.

Europeisk integration har emellertid gjort att nationalstaten inte längre kan upprätthålla monopol på territoriella förbindelser, som givit upphov till ett komplext kontaktmönster av interregionala nätverk (Keating 2008: 630-631). Grindheim och Trondal (2007:12,19) lyfter att den regionala nivån samtidigt görs till föremål för utmaningar som följd av ökade krav på deltagande och demokrati, både på subnationellt och på överstatligt nivå. Detta leder till att de nationalstatliga territoriella gränserna minskar i betydelse, något som till viss del ändrat den regionala mobiliseringen och organiseringen. I takt med detta riktas regionernas intresse successivt mer mot den överstatliga nivån, jämfört med hur det traditionellt sett ut då den huvudsakliga kontakten var med nationella aktörer (Grindheim och Trondal (red.) 2007:19). Parallellt med globalisering och regionalisering har EU

förändrat villkoren för regioner att verka mer självständigt utanför ramen för nationalstaten. Det har på så vis uppstått en allt närmare direktkoppling mellan regionerna och EU:s institutioner (Berg och Lindahl 2007:14). Tankegången bakom flernivåstyrelse bygger därför på argument om att *"det inte skulle finnas anledning för regionerna att vara på plats i Bryssel... om EU enbart var ett strikt mellanstatligt samarbete där alla beslut togs enhälligt av ministerrådet"* (Berg och Lindahl 2007:17). En ökad regional aktivitet på EU-nivå kommer däremot innebära att det blir allt mer utmanande för nationalstaten att driva en enhetlig nationell linje upp emot EU. I synnerhet om de regionala och nationella intressena skiljer sig åt (Berg och Lindahl 2007:9). EU har alltså givit upphov till ett ökat handlingsrum för regioner att delta på den europeiska arenan. Men det medför också vissa förändringar för hur det inrikespolitiska systemet traditionellt har fungerat.

Den offentliga förvaltningens handlingssätt och organisation påverkas till exempel av uppkomsten och deltagelsen i ett ökande antal politiska och administrativa nätverk på tvärs av nivåer och sektorer (Grindheim och Trondal 2007:13). De nationella befogenheterna kompletteras därmed med eller ersätts i allt större grad av administrativ kapacitet inom eller runt EU:s institutioner (Trondal och Bauer 2015:19-20). Det uppstår på så sätt nya samarbetskonstellationer och ett allt mer integrerat politiskt administrativt system. Det etableras med det en mer institutionaliserad infrastruktur för gemensam utformning av offentlig politik i Europa (Trondal och Bauer 2015:19-20). Samarbete i ett sådant system kan föregå horisontellt på tvärs av sektorer och geografiska gränser men också vertikalt mellan styrnivåerna (Berg och Lindahl 2007:14). Samhällsstyrning sker följaktligen inte endast som en komplex process av politisk interaktion, men en ökad grad av kontakt mellan förvaltningarna (Goetz 2006:1). Flernivåstyrelse ger upphov till mer komplexa kontaktmönster mellan nivåerna som således kan medföra en ökad fragmentering av beslutsprocesserna. Vi bör därför studera samspeletsprocesserna inom och mellan de olika styrningsnivåerna (Börzel och Risse 2003:57). En central komponent i multi-level governance är huruvida regioners grad av autonomi öppnar upp för

subnationella aktörers möjlighet att interagera med EUs institutioner, utan att gå via den nationella nivån (Trondal och Bauer 2015:14). Fylkeskommunens autonomi och respons kan påverkas både av omgivningen samt egenskaper hos fylkeskommunen som institution. Vi bör därför se närmare på de organisatoriska strukturerna som institutioner utgörs av.

2.2.1 Den administrativa dimensionen av flernivåstyrning

"... the public administration is a key institution of government and that understanding administrative change is an important part of comprehending ongoing transformations in the European political order" (Olsen 2003: 506)

Enligt Trondal och Bauer hanterar muliti-level governanceteorin nivåerna, och i synnerhet den subnationella, som en homogen enhet (Trondal och Bauer 2015:14). Trondal och Bauer menar att det är viktigt att ta höjd för subnationella aktörers olikheter. De belyser bland annat betydelsen av att studera strukturen i förvaltningen (Trondal och Bauer 2015: 12-14). Det har samband med utvecklingen av nya förvaltningsbaserade konstellationer och funktioner. Det påverkar uppkomsten av nya *integrationsmönster och processer* genom närmare samarbete mellan de offentliga förvaltningarna (Trondal och Bauer 2015:7-8). Det handlar om vikten av att förstå hur förvaltningsstrukturen påverkar flernivåsystemet som helhet (Trondal och Bauer 2015:4). I takt med att EU får växande ansvar för samordning och genomförande av offentlig politik i Europa blir detta angeläget att studera. I denna uppsats riktas fokus på den administrativa dimensionen av flernivåstyret för att flytta fokus från regioner som likartade enheter till att belysa vikten av att studera inre egenskaper i organiseringen av förvaltningen. Det innebär att målet med uppsatsen är att utföra en grundligare undersökning av strukturen hos respektive nivå i hela flernivåsystemet, hur dessa strukturer relaterar till varandra samt slutligen vilka implikationer det har för regional forskning- och innovationspolitik.

"The impact of Europe, it is argued, is differential: it can take many different forms depending on domestic settings" (Goetz och Meyer-Sahling 2008:5). "EU-effekten" filtreras och påverkas av redan etablerade institutionerna, systemen, traditionerna och kulturen (Grindhem och Trondal 2006:36). Även om den subnationella nivån kan upprätta direkt kontakt med EU oberoende av den nationella nivån kan drag vid den nationella nivån forma ett ramverk för inrikespolitiska aktörers handlingsrum och därtill även ett "filter" för EU:s inverkan på inrikespolitiken (Börzel och Risse 2003:57). Organisationsstrukturen hos samtliga nivåer är därmed intressant att studera eftersom strukturen och egenskaper vid samtliga styrningsnivåer kan inverka på subnationella aktörers respons. Detta baseras på tanken om att organisationers drivkrafter kan formas av de yttre omgivningarna. Om intresset går utöver att studera *om* organisationsstrukturer har en betydelse men också *hur* bör det företas en närmare granskning av dess egenskaper (Egeberg et al. 2015:5). För att kunna identifiera centrala element i organisationsstrukturen bör de delar som utgör organisationerna "plockas isär" och ses som separata variabler. *"This 'unpacking' of institutions is necessary in order to clarify the conditions under which transformation of actors and policy processes might occur"* (Egeberg 2004:199). För att studera betydelsen av de olika elementen hos institutionerna tar jag alltså utgångspunkt i ett organisationsteoretiskt perspektiv. Fyra strukturella faktorer antas ha central betydelse för uppsatsens problemställning; horisontell och vertikal specialisering, organisatorisk kapacitet och kultur.

2.3 Organisationsstrukturens inverkan

Ett organisationsteoretiskt perspektiv inriktar sig på organisationsstrukturens förmåga att forma roller, uppfattningar och beteende hos de som arbetar inom ramen för den (Egeberg 2004:201). Flera element kopplar styrning och struktur. Att personer delvis förväntas agera i enlighet med sina respektive rollförväntning relaterar till en antagning om begränsad rationalitet. Det innebär att de som är involverad i beslutsprocessen omöjligt kan överväga samtliga valmöjlighet utan måste förenkla verkligheten. *"Organization structure may provide systematic and predictable selection of problems, solutions and choice opportunities"* (Egeberg et al. 2015:4). Exempelvis förväntas en särskild avdelning eller departement ta vissa avgränsade problem och dess konsekvenser i betraktning, medan en annan avdelning ska överväga andra närliggande frågor. Personerna inom dessa separata avdelningar antas därmed ta hänsyn till de problemställningar deras avdelning ansvarar för men utelämna andra (Egeberg et al. 2015:4). Resonemanget här kretsar kring att organisationsstrukturen bidrar till att forma tjänstemän och politikers uppfattningar vilket gör somliga utfall troligare än andra. Det blir därmed viktigt att förstå komplexiteten både i organisationsstrukturen parallellt med processen för att kunna säga något om utfallet (Egeberg et al. 2015:2). I ett flernivåperspektiv innebär det att organisatoriska strukturen på respektive styρνivå påverkar interaktionen dem emellan. Det har följaktligen inverkan på processer som präglas av samhandling mellan aktörer och institutioner på de olika styrningsnivåerna. Den organisatoriska arkitekturen formar i det avseendet inte bara handlingsrummet men kan även påverka på vilket sätt de subnationella aktörerna responderar på ändringar i omgivningen (Berg och Lindahl 2007:16-17). Organisering av policyområden på en nivå kan ha implikationer för processer även på övriga politiskt administrativa nivåer. Det kan också ha implikationer för EU:s möjliga inverkan (Trondal och Bauer 2015:4-5; Börzel och Risse 2003:58-59, 74). Konflikt- och samarbetsmönster i en process kan därför vara en funktion av de givna organisationsstrukturerna (Egeberg

(red.) 2006:97). Nedan redogörs för horisontell och vertikal specialisering, organisatorisk kapacitet och kultur samt dess inverkan på interaktions- och beslutsmönstret.

2.3.1 Horisontell specialisering

"Horizontal specialisation refers to the way in which different issues and policy areas ... are supposed to be linked to or de-coupled from each other"(Egeberg 2004:202). Horisontell specialisering handlar följaktligen om fördelning av arbete inom eller mellan avdelningar i en organisation. Huruvida ett policyområde blir underlagt samma eller delas upp mellan avdelningar eller departementet kan hindra eller förbättra samordningen av aktiviteter (Egeberg et al. 2015:5-9,11). De områden som ligger under samma enhet är sannolikt mer samordnade än de som ingår i olika (Egeberg 2004:202). Denna specialisering kan utgå territorium, sektor eller funktionsprincipen (Egeberg et al. 2015:5-6, 11). Huruvida organisationen följer principen om exempelvis territorium eller sektor har inverkan på var verksamhetens fokus riktas. En sektorindelning kommer troligen främja enhetlig utformning av ett visst politikområde över geografiska gränser, men låg grad av samordning emellan politikområden. Är strukturen däremot indelad efter territorium kommer fokus att hamna på geografiska linjer snarare än politikområde (Grindheim och Trondal 2007:14-15). Forskning visar att införandet av regionala självstyrande myndigheter har varit viktiga mekanismer för utvecklingen av en mer helhetlig styrning och förbättrad samordning inom regionerna. Existensen av regionala självstyren innebär alltså en ytterligare förstärkning av den territoriella dimensionen (Egeberg et al. 2015:5-6, 11; Grindheim och Trondal 2007:14-15).

Förväntningar: horisontell specialisering

Den horisontella specialiseringen förväntas ge upphov till rolluppfattningar baserat på principen om sektor, geografi eller funktion. Den horisontella specialiseringen

framkallar en viss förståelse av hur ett policyområde ska avgränsas och lösas. Huruvida smart specialisering blir placerad inom en sektor eller en annan kan inverka på hur politikområdet definieras och hanteras. Det kan uppstå "silotänkande" eller konfliktlinjer mellan nivåer, avdelingar eller sektorer som bygger på olika principer och intressen. Vi kan alltså förväntas se samarbets- respektive konfliktmönster utifrån huruvida organisation och intressen i en sektor eller nivå går i linje eller bryter med principerna i en annan (Egeberg et al. 2015:5-6, 11; Chou och Gornitzka 2014:6). Det kan även ge upphov till korsande kontaktmönster på tvärs av styrningsnivåer. Det antas uppstå en närmare förbindelse mellan aktörer som tar utgångspunkt i samma princip. Det innebär också att vi tvärtemot kan förväntas se att kontakten är mindre mellan aktörer där specialiseringsmönstret avviker.

2.3.2 Vertikal specialisering

Vertikal specialisering däremot handlar om kompetensöverföring uppåt eller nedåt inom en organisation eller i systemet (Egeberg et al. 2015:6, 11). Vertikal specialisering har till funktion att minska den politiska kontrollen över - och styrningen av en viss del av verksamheten (Trondal och Bauer 2015:27). Samtliga styrningsnivåer har olika grader och typer av specialisering i den organisatoriska strukturen. Detta kan medföra systematiska implikationer för styrning av processer som kräver interaktion emellan styrningsnivåerna (Trondal och Bauer 2015:16-18). Politisk styrning blir därtill mer sammansatt om policyområdet går på tvärs av sektorer (Kolltveit et al. 2014:7-8). Detta eftersom området är del av ett större policyfält som regleras på samtliga nivå. En komplex sammansättning av aktörer betyder det att det är "*... quite reasonable to presume that these actors may have divergent understandings of the policy problem and different sets of priorities when they first confront the issue*" (Kolltveit et al. 2014:7-8). Horisontell och vertikal specialisering är därmed nära sammanknutet. Samarbets- respektive konfliktmönster kan uppstå utifrån

nivåernas motsatta förståelse av ansvarsfördelning inom ett policyfält (Kolltveit et al. 2014:8).

Förväntningar: vertikal specialisering

En vertikal specialisering förväntas påverka ramarna för Nordlands handlingsutrymme med hänsyn till direktkontakten med EU. Alltså att en förflyttning av beslutskompetens från nationell nivå ner till subnationell nivå möjliggör en sammankoppling mellan EU och den subnationella nivån, oberoende av de nationella aktörerna. Detta betyder att vi kan förvänta att finna europeiseringsmönster som går i linje med flernivåperspektivet snarare än det intergovernmentalistiska.

2.3.3 Kapacitet

"The capacity of the state has largely been determined by 'the [administrative] capacity of the state to effectively achieve the chosen policy outcomes'" (Trondal och Bauer 2015:19). Organisatorisk kapacitet hänvisar alltså till betydelsen av resurser i form av anställda, deras bakgrund och finansiella medel (Berg och Lindahl 2007:7). Det kan handla om i vilken utsträckning en avdelning eller enhet ägnar sig åt ett visst politikområde och vilken kapacitetstillgång den tilldelas (Egeberg et al. 2015:5-6, 11). Kapacitet påverkar politiska och administrativa organisationers förmåga att mobilisera och utveckla olika delar av verksamheten. Är fler personer som ansvarar för olika frågor kopplat till EU inom ramen för sina primära arbetsuppgifter är sannolikheten större för att EU-engagemang får större betydelse i organisationen. Det antas även ge institutioner makt att agera mer självständigt samt integrera externa institutioner i egna processer (Trondal och Bauer 2015:16-18). Intern eller nära omgivande administrativ kapacitet stärker alltså organisationers autonomi. *"Independent administrative capacities will subsequently enable the independent development and implementation of public policy at or from a 'European' level"* (Trondal

och Bauer 2015:10). En ökad autonomi medför därför potential för att det upprättas direktlänkar mellan EU-kommissionens generaldirektorat (DGs) och den subnationella nivån (Trondal och Bauer 2015:12,19-20). EU-kommissionen kan exempelvis knyta till sig regionala myndigheter genom att tillhandahålla relevanta administrativa resurser inom det gemensamma området (Trondal och Bauer 2015:12).

Kapaciteten kan också inverka på relationen mellan administrationen och politisk ledning. Stor kapacitet hos administrationen och huruvida det politiska engagementet inom området ser ut kan stärka självständigheten att initiera och driva frågor internt och externt. Den administrativa dimensionen kan därför vara avgörande för institutionernas förmåga att forma politiska målsättningar och bedriva politik (Trondal och Bauer 2015:19). Det har också betydelse huruvida administrationen ansvarar för kontakten med EU. Alltså i vilken grad EU-frågor integreras i den regelbundna verksamheten och beslutsprocesserna eller om ansvaret delegerats till en EU-avdelning. Engagemang på EU-arenan kan anses som viktigare av dem som har ansvar för EU-frågor (Gornitzka 2014:165-166).

Förväntningar: kapacitet

Organisatorisk, och i synnerhet administrativ kapacitet förväntas vara en av de avgörande faktorerna för subnationella aktörers medverkan på europeisk nivå. EU-systemet ofta framstår som komplext vilket gör att en viss kunskap och erfarenhet av arbete med EU antas bidra till att deltagelse på EU-nivå inte framstår som så omfattande. EU-arbete kan dessutom vara ganska finansiellt och tidsmässigt krävande. Detta betyder att brist eller begränsade finansiella resurser gör det mindre troligt att administrationen har möjlighet att främja deltagelse i europeiska fora som S3-plattformen. Vi kan också förväntas observera att europeiskt engagementet ses som en prioritet för både politisk och administrativ ledning i den avdelningen inom fylkeskommunen som ansvarar för FoI-strategin och att det har avsatts både tid och resurser till sådan aktivitet.

2.3.4 Organisationskultur

"Organisasjonskulturen er noe som "sitter i veggene", og som de ansatte kan lære noe om og internalisere – sosialiseres til – etter en viss tid i institusjonen" (Christensen et al. 2009:53). Organisationskultur avser de oformella normerna och värdena som växer fram och institutionaliseras i en organisation. Formell organisering ses ur organisationsteoretiskt perspektiv på som ett sätt att uppnå ett särskilt mål. Organisationskultur hänvisar till att det inte enbart är de uttalande målen som är gällande. Emedan organisationsperspektivet fokuserar på den formella organisationsstrukturen handlar kulturen alltså om de icke-formella aspekterna av organisationen. Exempelvis kan vissa specifika normer eller ett förväntat beteende över tid bli gällande i fylkeskommunens arbete (Christensen et al. 2009:52). Det är de "oskrivna reglerna" som reflekterar organisationens historia och påverkar livet i verksamheten. Informella tankesätt och normer kan uppkomma som en effekt av att befogenheter förflyttas uppåt eller nedåt i systemet, alltså som en konsekvens av vertikal specialisering. Det innebär att när organisationen tilldelas nya ansvarsområden utvecklar den egenskaper som blir specifikt för organisations sätt att hantera de nya uppgifterna. Det uppstår på så vis rutiner och roller som går utöver dess formella uppgift. Det kan ha implikationer för hur organisationen och de anställda responderar på omgivningen (Egeberg et al. 2015:17). Organisationskultur uppstår genom en utvecklingsprocess där organisationen gradvis anpassar sig till både inre och yttre påverkan över tid. Inre press är de normer som organisationens medlemmar tar med sig in i organisationen eller förhållanden som knyts till verksamhetens uppgift. Yttre påverkan kopplas till aktörer som inverkar på organisationens handlingsrum, via samarbete eller tillförande av resurser. Så utöver omgivningsbaserad ändring påverkar organisationskulturen policyprocessen eftersom vilka alternativ som väljs framför andra tenderar att vara traditionsbundet och delvis avgöras av ett visst stigberoende (Egeberg et al. 2015:7-9). Reformen eller implementering av nya tankesätt bör därför vara i linje med kollektiva uppfattningar

inom organisationen. Alternativt kan en aktuell händelse eller en ny idé introducerad av en förebild nyttjas för att ändra den ursprungliga riktningen (Egeberg et al. 2015:17-18; Börzel och Risse 2003:58-59, 74). Organisationskultur kan också bidra till att bygga upp ett ömsesidigt förtroende mellan politisk, administrativ ledning samt anställda i förvaltningen (Christensen et al. 2009:52-53; 59; 72). Organisationskulturen kan vara viktigare för några stadier av processen än andra (Christensen et al. 2009:57-58).

Förväntningar: organisationskultur

Nordland fylkeskommuns respons kan ur kulturperspektivet förväntas påverkas av vad som framstår som rimlig eller passande handling i en given situation. Att fylkeskommunens historia av europeiskt engagement medför förväntningar på hur de handlar i kommande situationer. Vi finner det genom att studera om det upplevs att en viss norm är gällande som går utöver fylkeskommunens formella krav eller mål. Medverkan inom vissa av EU:s initiativ kommer dessutom vara lättare för administrationen att anpassa sig till än andra. Om engagemanget innebär att de bryter mot det grundläggande tankesättet och ordningen som dominerar i fylkeskommunen kommer det vara problematiskt. Går det däremot i linje med den egna tankegången kan de förhålla sig relativt rutinmässigt till det. Det avgörs också av i vilken grad de träffas av EU:s aktivitet. Det förväntas följaktligen att offormella normer kan ha betydelse för hur Nordland fylkeskommun behandlar ärendet med smart specialisering.

2.4 FORSKNINGSDESIGN OCH METODOLOGI

Den teoretiska utgångspunkten och målsättningen som presenterats ovan medför vissa följder vad gäller form för uppsatsen. Denna del redogör för studiens forskningsdesign, datagrundlag och insamlingsmetoder. I förbindelse med detta blir också metodologiska svagheter och styrkor vid dessa forskningsval dryftat. Resonemang kring vad dessa val betyder för uppsatsen giltighet, pålitlighet och slutsatsernas generaliserbarhet görs genomgående i texten.

2.4.1 Forskningsdesign

"Researchers should use each method for the research tasks for which it is best suited..." (George och Bennet 2005:6). Målsättningen med denna uppsats är att få djupare insikt i och kunskap om centrala mekanismer inom flernivåsystemet och hur de påverkar responsen hos den subnationella styrningsnivån, i detta tillfälle Nordland fylkeskommun. För att kunna uppnå det fordras att forskningsdesignen och metoderna jag nyttjar mig av öppnar för tillgång på den typen av kunskap. På basis av detta är en kvalitativ fallstudie ett lämpligt val för att besvara problemställningarna i denna uppsats. Fallstudie är ett gott ägnat forskningsdesign för djupgående förståelse av komplexa fenomen snarare än att visa till trender eller förekomsten av ett visst utfall. Det handlar om djup kontra bredd (George och Bennet 2005:30-31).

2.4.2 Fallstudiens giltighet och generaliserbarhet

På sätt och vis kan det sägas att fallstudier dras mellan två forskningsideal, idiografisk och nomotetisk. Den förstnämnda har som avsikt att belysa unika händelser och den sistnämnde att bidra med så generaliserbar kunskap som möjligt. Inom statsvetenskapen är det ofta eftersträvansvärt med något där emellan, att avgränsa sig i tid och rum men dra mer generella slutsatser utöver det unika tillfället som är föremål för studien (Gerring 2007:20; Levy 2008:4; Hellevik 2006:97). Detta är

därmed något jag tagit hänsyn till i val av fall och teoretisk vinkling av problemställningen (George och Bennet 2005: 31; Gerring 2007:22; Andersen 2003:61). George och Bennet (2005:17-18) definierar fallstudier som "...an instance of a class of events...". Detta relaterar till frågan om vad det vi studerar är ett tillfälle av, att fallet med Nordlands fylkeskommun är intressant med hänsyn till att det bör representera ett exempel av ett bredare fenomen. De karaktäristika vi finner i studien av Nordland fylkeskommun bör inte enbart var representativt för det enskilda tillfället men vara gällande för andra liknande regionala myndigheter (Andersen 2003:61). Det är därför eftersträvansvärt att Nordland fylkeskommun kan ses som ett exempel på en större population, alltså norska regionala myndigheter som har ett engagemang på den europeiska arenan. Detta fastställer därmed studiens empiriska tillämpningsområde.

Politikutveckling och förvaltningens betydelse däri är sammansatta processer där det är en fördel att kunna se processen i ett helhetsperspektiv (Hellevik 2006:98). En fallstudie gör att jag har kunnat komma närmare in i det empiriska materialet runt processen i Nordland fylkeskommun. Det har också givit flexibilitet i förhållande till att få nya insikter om processen under studiens gång. "*Spesielt gir en case-studie mulighet for å danne seg et bilde av utviklingsforløp, av kronologien...*" (Hellevik 2006:99). Detta är viktigt för att kunna bilda sig en uppfattning om organisering och kulturs betydelse i de olika stadierna av processen. Styrkan med fallstudier är att det gör oss i stand till just det, att få god insikt i processen men även den kontext den utspelar sig i. Det ger ökat potential för att fånga upp adekvata kausalsamband som ger en god förklaringskraft inom det särskilda tillfälle vi studerar (inre validitet). Inre validitet är följaktligen forståelsen för vad som är orsak och verkan. En studie av ett enskilt case bör ha som målsättning att kunna bidra med så valida slutsatser som möjligt. Svagheterna med att studera ett enskilt fall relaterar däremot till mindre förklaringskraft som kan generaliseras till andra typer av fall (yttre validitet). Du kan heller inte utifrån en enskild fallstudie fånga upp faktorernas kausala *effekt*. Den yttre validiteten är dock alltid svagare i kvalitativa

studier som siktar på djupgående insikt snarare än kunskap om förekomst eller trender. Ett fall som däremot kan sägas vara representativ för det bredare urvalsgrundlaget kan öka graden av yttre validitet något (Gerring 2007:5, 43-44; George och Bennett 2005:19-20).

2.4.3 Val av fall: Nordlands fylkeskommun

Ett noggrant och strategiskt urval av fall kan alltså bidra till att stärka studiens generaliserbarhet. Det handlar om att förta grepp som minimerar de svagheter som val av forskningsdesign ger upphov till. Att låta tillfällig selektion av fall utgöra ens urvalsstrategi som i statistiska studier kan medverka till att det varken faller inom ramen för det teoretiska ramverket eller säger något om verkligheten utanför. Det skulle därmed utgöra en relativt resultatlös studie (Gerring 2007:86-87; Levy 2008:8-9). Urvalet bör istället göras på bakgrund av teoretiska kriterier så att det som undersöks placeras in i förhållande till ett större teoretiskt universum (Andersen 2003:93; Levy 2008:7). Att utse ett "crucial case" är därmed väsentligt för att väga upp för att antalet enheter är litet. Det baseras på tanken om att vissa fall är mer betydelsefulla än andra när vi testar våra teoretiska förväntningar. Nordland fylkeskommun kan utifrån det också kategoriseras som most-likely, alltså ett fall som förväntas vara konsekvent med de teoretiska förväntningarna i uppsatsen. Nordland fylkeskommun kan ses som ett typfall av en regional myndighet och således som en central offentlig aktör på den subnationella styrvivån med en egen uppsättning regler, procedurer och personal. Detta betraktas som i enlighet med de teoretiska förväntningarna och inom ramen för det empiriska giltighetsområdet. Att studera det ger därför grundlag för att säga något om teorins giltighet. Visar resultatet att de teoretiska förväntningarna inte alls stämmer överrens med det empiriska materialet kan teorin påstås vara synnerligen försvagad. Logiken kan illustreras genom följande; *"If I cannot make it there, I cannot make it anywhere"* (Levy

2008:12; Gerring 2007:42). Vi kan dock aldrig fullt ut avvisa eller bekräfta ett teoretiskt antagande på bakgrund av ett enskilt tillfälle (Andersen 2003:61).

2.4.4 Teoretiskt förtydligande – teoriledd studie

Jag använder mig av ett organisationsteoretiskt perspektiv som ett ramverk för att åskådliggöra och analysera Nordland fylkeskommun och processen runt smart specialisering. Detta kan beskrivas som ett deduktivt tillvägagångssätt. Teorin anger kriterier för vilka generella aspekter som är relevanta att belysa och vilka andra empiriska aspekter jag därmed kan bortse ifrån. Studien kan därför karakteriseras som en teoretiskt förtydligande fallstudie. En implikation till detta är att empiriskt material ofta kan tolkas utifrån ganska olika perspektiv, baserat på vilka teoretiska linser du ser igenom (Andersen 2003:69-71; Levy 2008:4). Regionalt engagement på EU-nivå kan alltså studeras utifrån flera teoretiska och empiriska perspektiv. För att undvika att det är oklart i vilken teoretisk kontext jag placerar min studie styrs den av ett explicit definierat ramverk som presenterades i föregående del (Levy 2008:4-5).

2.5 Datagrundlag och insamlingsmetoder

2.5.1 Dokument och intervjuer

Datagrundlaget i denna masteruppsats utgörs av skriftliga och muntliga källor. Att tillgodogöra mig kunskap från flera typer av källor medför att uppsatsen baserar sig på en bredare plattform av datamaterial än bara en enskild, vilket stärker studiens giltighet, validitet (Bryman 2004:275). Här gäller dock inte främst att det är en bredd av datamaterial men att det är relevant (valid) för uppsatsens tematik (Hellevik 2006:102). De skriftliga källorna baserar sig på existerande forskningslitteratur, offentligt tillgänglig dokumentation från fylkesting i Nordland, samt dokument i form av regelverk, strategier, rapporter, Stortingmeldinger m.m från fylkesadministrationen, departementen och EU-nivå som relaterar till smart

specialisering. På EU-nivå har de skriftliga källorna i huvudsak utgjorts av europeiskt regelverk, strategier, EU-kommissionens förslag, meddelanden och material avseende smart specialisering. På nationell nivå har det de utgjorts av olika strategidokument, departementsrapporter och dokumentation av organiseringen nationellt. Här har dock intervjuerna utgjort en viktig källa för att fånga upp hur samordning och samverkan fungerar mellan nationella aktörer och nivåer. På subnationell nivå har strategidokument, beslutsgrundlag från fylkestinget och material kopplat till smart specialisering nyttjats. På subnationell nivå har det emellertid varit de muntliga källorna som utgjort en viktig del av uppsatsens datagrundlag. Det har i synnerhet varit viktigt för att fånga upp faktorn organisationskultur, vilka överväganden som varit centrala men också samverkan och organisering som inte kommer till syne i skriftligt material. Det handlar också om att få insikt i kronologin i processen runt smart specialisering. En aspekt i relation till källornas pålitlighet (reliabilitet) är att de skriftliga källorna i denna uppsats huvudsakligen används för att inhämta faktainformation om processen. De används i begränsad grad som källa för berörda aktörers meningar eller uppfattningar med undantag för att kunna undersöka de politiska synpunkterna på politikområdet. Detta relaterar till att de muntliga källorna i uppsatsen huvudsakligen representerar administrativt anställda (Grønmo 2007:120-121). Det är i utgångspunkt möjligt att genomföra en studie med min målsättning baserad på information från centrala dokument. Emellertid har jag valt att supplera med intervjuer för att få mer ingående förståelse för de informella kontaktytorna och perspektiven som inte framgår tydligt i de skriftliga källorna.

De muntliga källorna består i semistrukturerade intervjuer med tolv informanter. Intervjuerna varade mellan 30 upptill 75 minuter. En av intervjuerna blev utförd via telefon och resterande i person. Två av intervjuerna omfattade två informanter vardera. Jag har intervjuat fem personer i Nordland, varav fyra från fylkeskommunens administration och en representant för Innovation Norges regionala kontor som har varit involverad i processen sedan start. På nationell nivå

har jag intervjuat två i Utenriksdepartementets europaavdelning (härefter UD), en i Kommunal och moderniseringsdepartementet regionalpolitiska avdelning (härefter KMD), två i Norges forskningsråd (härefter NFR) och en person som är tillknuten EU-kommissionen och smart specialiseringsplattformen (S3-plattformen). För att stärka studiens yttre validitet något valde jag att suppleras med information från Vest- och Aust-Agder fylkeskommuner, främst med föremål att kunna jämföra motivationen för inträdet i S3-plattformen. Vest- och Aust-Agder anslöt sig nyligen till plattformen och det blir därför svårt att jämföra alla aspekter av processen. Jag intervjuade en forskare vid Agderforskning vars forskningsexpertis är innovation och regional näringsutveckling som deltagit i Agderfylkenas arbete från början. Nordlands inträde och därmed kunskap har föregått de övriga fylkena, och fokuset har därför i huvudsak legat på deras arbete och överväganden. Alla intervjuer togs upp med diktafon med godkännande från samtliga informanter och har i efterhand transkriberats. De flesta informanterna önskade se igenom eventuella citat som användts i uppsatsen, vilket de fått möjligheten till.

Att kombinera skriftliga och muntliga källor ger mig dels möjlighet för att kontrollera trovärdigheten i och komplettera upplysningar som framkommer i datamaterialet. Skriftliga dokument kan i vissa fall ses som mer tillförlitligt än någons minne när det handlar om händelser som utspelat sig längre tillbaka i tid. Bruken av källor måste vara föremål för noggranna övervägningar. Att de källorna man använder sig av är förmånsenliga och kvalitativa, skriftliga som muntliga. För det första handlar det om källornas relevans för problemställningen, för det andra måste de vara så trovärdiga som möjligt (Grønmo 2007:121-122). I de dokumenten jag använder mig av finner jag det lite sannolikt att det skulle omfatta felaktig information om processen med hänsyn till att det är ett arbete som inte kan karaktäriseras som speciellt kontroversiellt eller hemligt. Därtill är processen pågående och det är inte speciellt länge sedan den påbörjades. Samlat gör det att de muntliga källornas tillförlitlighet i relation till vad de minns om processen kan ses som relativt starkt.

2.5.2 Urval av informanter: snöbollsmetoden

Betydelsen av representativitet är inte förbehållen kvantitativa studier men lika viktigt också i kvalitativ forskning. Informanterna i denna uppsats är valda baserat på sin expertis om ämnet och med olika positioner i organisationerna, och därmed inte tillfälligt utvalda. Jag har därmed velat intervjua folk som har högst relevans för uppsatsens problemställning. Urvalet gjordes utifrån den så kallade "snöbollsmetoden". Det innebar att en första nyckelinformant bads ge förslag på vilka andra som var relevanta för mig att prata med. De i sin tur gav ytterligare förslag på lämpliga informanter. På så sätt kunde jag få översikt över vilka som har expertis på området och vilka som varit involverade i processen kring smart specialisering (Bryman 2004 :333-334). Eftersom jag själv hade begränsad översikt över vilka personer som satt på relevant kompetens för min uppsats var detta värdefullt och den mest effektiva metoden (Grønmo 2007:102-103).

Med hänsyn till antalet intervjuer hade det givetvis varit eftersträvansvärt att kunna utföra fler, speciellt på departementsnivå men också med politiska företrädare för fylkeskommunerna. Det hade givit grund för djupare insikt i arbetet inom och mellan departementen samt det politiska perspektivet på fylkeskommunens inträde i den europeiska plattformen. Fallet jag studerar är delvis ganska snävt och till dels nytt i den norska kontexten vilket har begränsat antalet personer, i synnerhet i politisk ledning, som har kunskap om just smart specialisering inom ramen för FoI- och EU-politiken. Urvalet av informanter har samtliga god kännedom om processen runt smart specialisering, både de organisatoriska och de politiska aspekterna. De har emellertid valts ut, som tidigare nämnt, på grundlag av sin expertis på området och inte i egenskap av person. Omfånget på en masteruppsats ger därtill vissa begränsningar med hänsyn till omfång och tid vilket utgör gränser för omfattningen av möjlig datainsamling.

2.5.3 Intervjumetod och bruk av diktafon

Samtalen med informanterna har gjorts genom semi-strukturerade intervjuer och har utgjort den centrala delen av masteruppsatsens datagrundlag. Att nyttja semi-strukturerade intervjuer som metod ger en ökad flexibilitet i informationsinhämtningen jämfört med andra metoder. Det gav mig också möjlighet att följa upp vissa intressanta svar och ställa frågor om ny information som framkom under intervjuerna. Målsättningen med intervjuerna var att få fram mer utfyllande och detaljerade svar om informanternas olika perspektiv och reflektioner på vad som varit viktigt i processen. Därmed är semistrukturerad form en hänsynsmässig metod för att fånga upp det jag avsåg (Bryman 2004:319-320). Genom att ha semistrukturerade intervjuer istället för ostrukturerade hade jag möjlighet att föra in informanterna på centrala aspekter istället för att låta dem resonera helt utan ledning. Detta har varit viktigt för att få svar på de teoretiska frågeställningarna som utgör ramverket för uppsatsen, utifrån att fallstudien är teoridrivnen. Under intervjuerna nyttjades emellertid en intervjuguide som gav en viss vägledning till samtalen. Den användes mestadels som en lista över olika teman som skulle beröras under intervjuerna, snarare än en statisk serie med frågor. Det lämnades på så vis också öppningar för informanterna att lyfta ytterligare eller kompletterande saker som de ansåg saknas eller som de menade kunde vara intressant för min uppsats. I slutet av intervjuerna frågades informanterna explicit om det var något de ville lägga till för att få så bred och djup insikt som möjligt i temat. Denna information har sedan utgjort en viktig del i studiens grundlag och slutsatser. Intervjuguiden bidrog också till att desamma frågorna kunde ställas med någorlunda enhetlig formulering genomgående i samtliga intervjuer (Bryman 2004:321-323).

Intervjuguiden skickades till informanterna någon dag innan intervjuerna skulle genomföras. På så vis fick de tid till att tänka igenom vilka aspekter som kunde vara viktiga och lättare erinra sig de relevanta delarna av processen som föregått för en tid sedan. Eftersom temat för uppsatsen kan anses som relativt

okontroversiellt såg jag ingen grund till att detta kunde ge upphov till problem utan snarare ge mer kvalitativa svar och upplysningar. Detta gjorde informanterna till viss del också mer avslappnade under själva intervjun eftersom de redan visste vad intervjun skulle handla om. Något som kan sägas ha balanserat upp för några av de hinder som en intervjusituation kan medföra.

Användningen av diktafon under en intervju är förbundet med både fördelar och nackdelar. För att jag som intervjuare skulle kunna vara fullständigt uppmärksam på vad som sägs och inte bli distraherad av att behöva skriva anteckningar var bruk av diktafon nödvändigt. Det hjälper dessutom för att kunna referera exakt till det som blir sagt och göra en mer noggrann genomgång av respondentens svar. Nackdelen är att informanten kan bli mer tillbakadragen och återhållsam med vad de säger. Det är därtill väldigt tidskrävande att transkribera de inspelade intervjuerna och hantera de stora mängder data som det innebär. Omsider ansåg jag dock att fördelarna vägde upp för nackdelarna med att använda diktafon och därmed transkribering. Transkriberingen utfördes därtill av mig själv för att minska risken för feltolkningar (Bryman 2004:329-330). I stort upplevdes intervjuerna som väldigt avslappnade och informanterna visade heller inte tecken på att vara speciellt obekväma i situationen trots för att flera inte kan anses vara vana vid en intervjusituation. För att öka tillförlitligheten till det som blev sagt har jag genomgående bett informanterna att reflektera kring inte bara sin egen roll men också de andra aktörernas uppgift och agerande. Det är alltså inte bara de anställda som givit sin redogörelse för förvaltningens organisation och roll men de andra aktörerna i departementen, NFR och EU-nivå har givit sina synpunkter på Nordland och vice versa. Detta har varit ett sätt att bredda perspektivet men också styrka det som blir sagt. Det har framkommit att de över lag är ganska överens om vad som är betydelsefullt i relation till roller hos och interaktionsmönstret mellan nivåer och aktörer. De förefaller också relativt eniga beträffande den fylkeskommunala kulturen föreuropeiskt engagement och olika regionala modeller kopplat till detta.

2.5.4 Tillförlitlighet i datamaterialet och tolkningarna

Datainsamlingen är också förbunden med frågan om hur tillförlitligt datamaterialet och tolkningar av det är, något som handlar om en studies reliabilitet (King et al 1994: 23-26). Studiens reliabilitet avser huruvida den kan anses som trovärdig. Det innebär att man i princip ska kunna genomföra en reproduktion av studien och där uppnå samma resultat och slutsatser (Bryman 2004: 273-75). En forskare skall försäkra att metoderna som används är tillförlitliga. Det är dock inte enbart datagrundlaget som bör vara trovärdigt men hela resonemanget som leder fram till slutsatserna. Det är här av betydelse att noggrant dokumentera och rapportera vilka metoder och datamaterial som nyttjas men också hur de tolkas (King et al 1994: 23-26). Att reproducera en kvalitativ studie är däremot ofta svårt att uppnå. För att uppnå högsta möjliga grad av reliabilitet redogör jag i så stor grad det låter sig göras för tillvägagångssätt och tolkningarna av materialet som ligger till grund för slutsatserna (Bryman 2004: 273-75). King, Keohane och Verba (1994:126) menar att forskaren ska ha som mål att hela tiden vara transparent i processen, att visa till sina källor och hur man tolkat dem. Detta gör möjligheten för att om inte reproducera studien, så i alla fall följa tankegången hos forskaren så långt som det är möjligt.

2.6 Operationalisering av de centrala begreppen

En gott genomförd uppsats förutsätter att jag mäter det jag genom problemställningen faktiskt avsett att mäta (King et al. 1994:25). God målvaliditet, eller begreppsvaliditet är därmed väsentligt. Det handlar om att teorin ger oss ett antal begrepp som fungerar som en guide för att avgränsa de relevanta empiriska observationerna. Därefter måste de teoretiska begreppen konkretiseras "*...conclusions cannot be considered reliable if they are not based on theory and data in strong connection...*" (King et al. 1994:29). Det teoretiska begreppet operationaliseras därefter så att den faktiskt blir empiriskt mätbar (King et al. 1994:29). Vi uppnår

därmed till en operationaliserad variabel som fångar upp det jag vill studera (Hellevik 2006:357; King et al 1994:28).

Huvudproblemställning och den avhängiga variabeln i denna uppsats är *respons*, vilket antas påverkas av de olika styrningsnivåernas *organisationsstruktur*. Responsen här refererar alltså till en viss ändring i internaktionsmönstret och i utformningen av regional FoI-politik. Bruken av begreppet respons utgår ifrån antagandet att de yttre omgivningarna utgör centrala drivkrafter för ändringar hos organisationer, i detta fall regionala myndigheter. Responsen, inträdet i plattformen kan därför definieras som en reaktion på ändringar i omgivningerna på respektive styρνivå. Responsen förväntas i sin tur påverkas av hur flernivåsystemet är organiserat eftersom det påverkar rollförståelse och handlingssätt hos de anställda i organisationen. Utfallet är känt medan det som ligger till grund för utfallet är okänt. Indikatorer för att studera organisationsstruktur bygger på tidigare studier av interaktionsmönster mellan nivåer och aktörer i studier av EU:s inverkan. Det görs mätbar med hjälp av variablerna kapacitet, horisontell och vertikal specialisering. Variabeln kultur syftar till att fånga upp de delar som inte utgör formell organisationsstruktur men som ändå påverkar roller och uppfattningar inom organisationen. Det kan avse idéer om vad som är typiskt för regionen, hur de uppfattar att de handlar i enlighet med och identifierar sig med ett tankesätt som är speciellt för regionen. Kultur ämnar säga något om den större förståelsen inom fylkeskommunen, det som inte explicit går att finna i en formell organisationskarta, men som säger något om förståelsen av organisationens eller avdelningens roll. Genom att nyttja redan etablerade operationaliseringar stärks begreppsvaliditeten i uppsatsen.

Kapacitet avser att synliggöra fylkeskommunens tillgångar i form av personer och resurser. Detta inverkar på organisationens förmåga att handla mer eller mindre självständigt. Specialiseringsmönstret handlar om hur arbetet i organisationen fördelas och därmed definieras. Det ska synliggöra huruvida Nordland fylkeskommuns informella interaktionsmönster med andra nivåer och institutioner,

alltså departement, nationella myndigheter och EU-kommissionen, baseras på samma principer och hur det har betydelse för kontakten dem emellan. Vertikal specialisering ska fånga upp de omstruktureringar som gör att befogenheter och vill autonomi förflyttas nedåt eller uppåt i systemet, antingen via departement och myndigheter eller mellan styrningsnivåer.

Begreppsbenämningen för *nivå* i denna uppsats avser den separata och relativt oberoende uppsättningen av institutioner, regler, procedurer och personal som utgör de politiska styρνivåerna i flernivåsystemet (Trondal och Bauers 2015: 7-8). Politisk styrning, governance, kan bestå både av interaktiva och mer hierarkiska processer, alltså strikt styrning top-down eller genom interaktion mellan de olika nivåerna i systemet. Politisk samhällsstyrning förstås här som "*...steering society through interactive processes towards collectively negotiated goals*" (Egeberg et al. 2015:3).

Regioner kan hänvisa till flera ting, i denna studie definieras det som en territoriellt avgränsad enhet och inte andra typer av funktionella samarbeten som nätverk och organisationer (Berg och Lindahl 2007:14). Goetz (2006) framhäver att greppet territorium att inte enbart behöver ta utgångspunkt i ett inrikespolitiskt geografiskt område utan kan också vara i form av transregionala samarbeten. Alltså inte endast utifrån geografisk närvaro men också en nära etablerad relation utöver nationsgränser. En regional reorganisering uppstår "*... for eksempel ved at det etableres regionale organisasjonsenheter som krysser territorielt inndelte regionale forvaltningsstrukturer...*" (Grindheim och Trondal 2006:35). För att klargöra begreppsbruket och för att förenkla förståelsen för vad jag hänvisar till så har jag valt att använda begreppet region definierat som det geografiska område som i norsk kontext beskrivs som fylke. Region är därmed den politiskt-administrativa nivån mellan nationell och kommunal nivå. Fylkeskommun däremot hänvisar till den politiskt administrativa funktionen inom regionen med offentligt ansvar för regional forskning, innovation, näringslivsutveckling m.fl.

3 Nordland fylkeskommuns respons på smart specialisering

“Research is the transformation of money into knowledge. Innovation is the transformation of knowledge into money” – Geoffrey Nicholson (Panorama 2012:8).

Detta kapitel redogör för det tillfälle som är föremål för studien. Kapitlet ger en bild av organiseringen av politikfältet på de olika nivåerna i relation till politikutvecklingen. Det ska även beskriva hur flernivåsystemets organisering inverkar på interaktionen. Slutligen redovisas det empiriska iakttagelserna kring varför Nordland fylkeskommun kunnat och velat ta del i S3-plattformen och EU:s riktlinjer för att utforma en RIS3 utifrån smart specialisering. Detta kapitel är indelat i tre delar och avser lägga grundlag för nästa kapitels analys med hjälp av det teoretiska ramverket. Först presenteras introduktionen av smart specialisering och organiseringen av initiativet på EU-nivå. Därefter skildras organiseringen och politikutveckling på nationell nivå och nationella aktörers interaktion med EU och subnationell nivå inom politikfälten. I kapitlets tredje del presenteras processen runt smart specialisering i Nordland fylkeskommun.

3.1 UTVECKLING OCH ORGANISERING I EU

3.1.1 Forskning och innovation på EU:s politiska dagordning

Den ekonomiska krisen i Europa har medfört att forskning och innovation (FoI) placerats högt upp på de politiska agendorna och tilldelats stor politisk tyngd. Nya arbetsplatser ska skapas genom innovationer baserat på forskning och näringslivsutveckling. En innovationsunion. Det ska bidra till att bygga upp den europeiska ekonomin och generera tillväxt. Kunskapssamhället ses som Europas främsta konkurrensfördel i ett globalt perspektiv. För att detta ska bli verklighet måste Europas näringsliv och forskningsaktörer kunna hävda sig i den internationella konkurrensen. EU framhäver därför vikten av forskning och innovation som en horisontell prioritet. De åtgärder som vidtas karaktäriseras av att FoI-dimensionen ska präglade satsningar på tvärs av traditionella sektorsindelningar och inte ses i isolation.

Kunskapsfältet har dock varit en del av EU:s agenda sedan 90-talet, redan innan krisen drabbade Europa. Satsningarna på FoI har emellertid ökat betydligt i omfattning, både i antal initiativ och grad av aktivitet. I takt med detta har EU:s roll därmed också ändrat karaktär. EU-institutionerna roll i begynnelsen handlade framför allt om att fördela de gemensamma forskningsmedlen. Numera har EU erhållit en allt mer koordinerande och initierande roll i de europeiska satsningarna. Parallellt med detta har också EU:s finansiering för forskning stigit betydligt (Chou och Gornitzka, 2011: 5-7). Inom forskningsområdet har EU delade befogenheter med medlemsstaterna. Det innebär att de kan vidta åtgärder i synnerhet vad gäller att definiera och implementera program. EU:s insatser får dock inte leda till att medlemsländerna hindras från att utöva sina befogenheter inom området (TFEU 2008: art. 4.3).

Jämfört med andra internationella aktörer, som exempelvis OECD, har EU därmed en betydligt bredare portfolio av politiska verktyg och initiativ för forskningssamarbete (Chou och Gornitzka 2011: 5-7). Storleken och omfånget på

EU:s forskningspolitiska åtgärder är därtill mer formaliserade och regelbundna. Det medför starkare incitament för att delta i det europeiska forskningssamarbetet än det inom OECD. EU har därför en starkare påverkningskraft jämfört med andra internationella motsvarigheter inom det forskningspolitiska området (Gornitzka och Langfeldt 2008: 150).

Förutom att FoI ska integreras i alla sektorer är EU en pådrivare för att FoI skall främjas på alla styrningsnivåer. Ökad samhandling mellan nivåerna och synergier mellan olika styrmedel och finansieringsmekanismer har därmed blivit viktigt. Regionernas roll i kunskapssamhället lyfts fram som helt central för tillväxten och för att målet om en innovationsunion ska uppnås. För att åstadkomma det vill EU bygga upp kapacitet och kunskap om strategiskt arbete med FoI runt i alla Europas regioner. Den regionala dimensionen av EU:s forsknings- och innovationspolitik har genom detta fått en allt mer framträdande plats i de politiska diskussionerna. I detta sammanhang har det vidtagits åtgärder för att skapa synergier mellan politikområdena baserat på ökad samverkan, gränsöverskridande lärande och erfarenhetsutbyte.

3.1.2 Betydelsen av EU:s tillväxtstrategier

Innan jag går närmare in på vilka ändringar som uppstått i den senare politiska utvecklingen vill jag ge en kort tillbakablick på centrala aspekter som haft betydelse för politikfälten som studeras.

Lissabonstrategin och introduktionen av mjukare styrmedel

Lissabonstrategin, EU:s föregående tillväxtstrategi, beskrivs som en vändpunkt för en övergripande politisk samordning inom den europeiska kunskapspolitiken. Strategin etablerade en ny "mjukare" styrningsstruktur genom införandet av den öppna samordningsmetoden (Open method of coordination). Det handlar om, som nämnt i inledande kapitel, en mjukare form för styrning som inte fastställer exakta, bindande och tvingande regler (Gornitzka 2014:160). Detta sporrade en

genomgripande förändring i samarbetsmekanismerna på europeisk nivå (Chou och Gornitzka 2014:14-16). Samordningsmetoden betraktades som en möjlighet att applicera på policyområden där nationalstaten hade bibehållit sin reglerande suveränitet. EU:s åtgärder, i synnerhet, inom kunskapsområdet präglas i stor grad av sådana icke-regulativa styrmedel. Dessa styrmedel är avsedda att koordinera och styra kunskapsinsatserna runt om i Europa utan att reglera dem. Detta kan jämföras med andra politikområden som transport eller energi som domineras av lagstiftning. Ett undantag inom forskningssamarbetet är de juridiska bestämmelserna för aktörers deltagelse i EU:s ramprogram för forskning och innovation. Styrningsmetoden fick dessutom mycket uppmärksamhet för dess potential för stimulera till policylärandet mellan aktörer. Styrformen ger upphov till att aktörer interagerar på ett annat sätt och utvecklar därmed gradvis en delad förståelse av centrala utmaningar, begrepp, policyprinciper och hänsynsmässiga lösningar inom ett specifikt politikområde. Integreringen mellan de olika nivåerna inom forskningspolitiken har därför delvis fått en annan funktion och effekt genom bruken av mjuka styrmedel än genom reglering i form av direktiv och förordningar (Lundvall och Lorenz 2011: 337-338; Radaelli, 2008: 239).

Lanseringen av Innovationsunionen och en regional FoI-dimension

Europa 2020-strategin för smart, hållbar och inkluderande tillväxt, efterföljaren till Lissabonstrategin, antogs av Rådet i slutet av 2010 och är gällande för 2014-2020. En god del av tankegodset inom kunskapspolitiken i Lissabonstrategin har vidareförts till den nya tillväxtstrategin. I Europa2020-strategin har dock ett antal viktiga åtgärder företagits som är av betydelse både för forsknings- och innovationspolitiken samt regionalpolitiken. EU har bland de nya satsningarna inom Europa2020 lanserat sju så kallade flaggskepsinitiativ, handlingsplaner för särskilt prioriterade satsningsområden. En av dessa är Innovationsunionen som är en handlingsplan för EU:s kunskaps- och näringslivsbaserad utveckling för en ökad innovationsgrad. EU betonar i Innovationsunionen den tvärsektoriella aspekten av

FoI-politiken och lägger tonvikt på behovet för att utforma innovationsstrategier som går på tvärs av traditionella sektorer (KOM (2011) 808:2; Lindqvist et al. 2013:11; Eurostat (Dec. 2014). Kommissionen framhåller att FoI ska vara ett överordnat politiskt mål, inte enbart på tvärs av policyområden, men också på alla politiska nivåer. Strukturfonderna, finansieringsmekanismen kopplat till EU:s regionalpolitik, ska spela en central roll i att stimulera regioners engagemang i arbetet med Europa2020 och Innovationsunionen (KOM (2010) 546: 24-25). Berörda finansieringsmekanismer, politiska åtgärder och stimuleringsinstrument ska utformas i linje med Europa2020-strategin och målen inom Innovationsunionen (KOM (2011) 808).

Horisont 2020 – ett ramprogram för forskning och innovation

Ett annat centralt instrument för att komma i mål med Innovationsunionen är Horisont2020. Det är EU:s nuvarande ramprogram för forskning och innovation och gäller även det för budgetperioden 2014-2020. Horisont2020 är EU:s största finansieringsprogram och med en budget på 77 miljarder euro är det världens största program för forskning och innovation (Kunnskapsdepartementet 2014:26). Horisont2020 är per definition en mekanism för distribution av finansiering, alltså regleringarna och prioriteringarna som är styrande för hur EU:s forskningsmedel ska fördelas. Horisont2020 lyfts fram som ett av de avgjort viktigaste verktygen för att realisera de åttaganden som beskrivs i Innovationsunionen (Young 2015:18: Förordning 1291/2013: paragraf 11). Programmet har dessutom fått ett allt större fokus på att främja innovation än tidigare. För att spegla den mer horisontella tillnärmningen till forskning och innovation har det genomförts en omorganisering av programmet. Flera av EU:s finansieringsprogram har slagits ihop för att utgöra ett gemensamt ramverk för europeiska projekt inom forskning och innovation. Detta samlat syftar till att lägga till rätta för en förbättrad sammanföring av kunskap och resurser från olika policyområden, vetenskapliga discipliner och näringslivsbranscher (KOM (2011) 808:2,14; Young 2015:21-22;

Kunnskapsdepartementet 2014: 4). Det anses som en något prestigefylld satsning för EU. Till detta investerar de europeiska länderna som deltar i EU:s ramprogram utan någon garanti på utdelning eftersom att tilldelningen baseras på konkurrans. Det medför inte bara starka incitament för deltagelse men också för att justera och utforma den nationella forskningspolitiken i linje med EU:s prioriteringar. Det görs för att de egna forskningsinstitutionerna ska förbättra sina chanser i konkurrensen och därmed ge utdelning för den ursprungliga investeringen (Gornitzka och Langfeldt 2008: 150).

Horisont 2020 är ett av flera EU-program som är införlivat i EES-avtalet. Det betyder att Norge som associerad medlem deltar på lik linje med aktörer i EU:s medlemsländer (Chou och Gornitzka 2011: 5). EU-medel som tilldelats norska aktörer har de senaste åren varit lägre jämfört med de andra nordiska länderna. Den nuvarande norska regeringen vill därför säkra högre andel norska deltagare i programmet och har gjort europeiskt forskningssamarbete till en topprioritering. Kontingenten som Norge betalar som associerad medlem för att få delta i bl.a. Horisont2020 utgör en betydlig del av de nationella resurserna som investeras i kunskap generellt (Kunnskapsdepartementet 2014: 3-6). *Horisont 2020 er svært viktig for forskningsinnsatsen vår og bidrar til å styrke kvaliteten og relevansen i norsk forskning* (Kunnskapsdepartementet 2014: 4). Forskning är en av fem huvudprioriteringar i den nuvarande regeringens strategi för samarbetet med EU (Norge i Europa 2014:3). Det europeiska forsknings- och innovationssamarbetet samt Horisont2020 anses därmed som oerhört betydelsefullt för Norges arbete inom forskning och innovation.

3.1.3 EU:s politik för regional utveckling

Sammanhållningspolitiken, EU:s regionalpolitik, är en central del av det europeiska samarbetet. Den huvudsakliga målsättningen med sammanhållningspolitiken är att främja ekonomisk tillväxt och minska skillnaderna mellan regioner i Europa (NOU 2012(2):513-515). Två särskilda satsningar har utgjort centrala skiften för regionernas

roll i EU. Det första var 1988 års reform av europeisk regionalpolitik och lanseringen av strukturfonderna, det andra var Maastrichtfördraget och inrättandet av Regionkommittén (Keating 2008:634). Regionkommittén består av, framför allt politiska, representanter från lokala och regionala myndigheter i EU. Kommittén syftar till att stärka den subnationella nivåns deltagande och röst på EU-nivå och fungera som en central remissinstans till EU-institutionerna (Keating 2008:634).

Strukturfonderna är det viktigaste verktyget för att genomföra EU:s regionala omfördelningspolitik. Det är den största posten på EU:s budget med ett anslag på omkring 360 miljarder euro i perioden 2014-2020 (Förordning 1301/2013:294; EU-kommissionen, om regionalpolitisk finansiering). Strukturfonderna består av tre olika fonder varav den ena omfattar programmen för gränsöverskridande samarbete, Interreg, där norska aktörer deltar aktivt. Interreg etablerades redan 1990 och ska stödja territoriella samarbetsprojekt och främja samverkan mellan regioner inom och utanför EU:s gränser (NOU 2012(2):513-515). EU har därmed successivt fått en allt större betydelse för medlemsländernas nationella regionalpolitik. För det första genom att medlemsländerna tillsammans med EU:s institutioner utformar en gemensam europeisk regionalpolitik som ska komplettera den nationella. För det andra via de finansiella medlen som utgörs av strukturfonderna. Prioriteringarna för fördelning av strukturfonderna innebär att EU till viss grad styr vad nationella medel för regional utveckling bör fokusera på. EU bidrar på så vis till att sätta vissa gällande standarder, normer och principer för regional utveckling som därmed fungerar som inspirationskälla för nationella och regionala beslutsfattare (NOU 2012(2):513-515). Regionerna har också gradvis etablerat en närmare kontakt med EU:s institutioner, i synnerhet med EU-kommissionen. Regionala aktörer har i och med det fått ett tydligare inflytande i EU:s politikutformning. EU-kommissionen, som utförande institution, har haft ett ömsesidigt intresse av att upprätta ett närmare samarbete med regionerna för att kunna få bredare inspel i politikutformningen. Förutom Regionkommittén har etableringen av regionala representationskontor i Bryssel bidragit till att upprätthålla en kontinuerlig kontakt mellan EU:s institutioner

och de subnationella aktörerna. Dessa organisatoriska grepp har minskat beroendet av att all kontakt går via den nationella nivån. Interaktionen varierar emellertid mellan olika regioner och sakområden. Det handlar dels om vilka incitament EU ger att engagera sig samt vilken kapacitet de olika regionerna har att faktiskt medverka (Berg och Lindahl 2007:10).

Med undantag för tidigare nämnda Interreg-programmen omfattar inte EES-avtalet EU:s regionalpolitik eller strukturfonderna. Däremot bidrar Norge sedan 1994 till utjämningspolitiken i Europa genom Norway grants samt EEA grants som förvaltas av EES-länderna. Ett av huvudmålen för EES-medlen är bl.a. att bidra till grön innovation och näringslivsutveckling samt främja forskningssamarbete mellan Norge och mottagarländerna. EES-medlen har också som målsättning att skapa synergier med andre EU-program där Norge deltar, så som Horisont 2020 (Meld. St 22 2011-12:30). Trots att sammanhållningspolitiken inte är införlivat i EES-avtalet tar norska aktörer succesivt allt större del i de mjukare delarna av EU:s regionalpolitik. Norge är också sedan 1996 medverkande i Interreg-programmen. Interregprojekt har blivit en central del av den regionala verksamheten och regionernas engagement på den europeiska arenan. Samtliga norska fylken är därtill representerade i EU genom regionala Brysselkontor (NOU 2012(2):513-515; *EØS-midlene*; Meld. St 22 2011-12:30).

3.1.4 Ökade synergier mellan EU:s finansieringsmekanismer

Det beskrivs att det uppstått ett visst skifte i tankesättet kring EU:s regionalpolitik i den nuvarande budgetperioden, 2014 -2020. Finansieringsmedlen ska i betydligare grad vara investeringsorienterade istället för att ses som regionala subventioner (EU-kommissionen, 6 oktober 2014). En av de stora utmaningarna i Europas regioner är de stora variationerna på regionala myndigheters förmåga att implementera och administrera EU-policies och EU-finansierade projekt. Per i dag anslås det alltför mycket medel till projekt som överlappar eller som fokuserer på prioriteringar där regionerna inte har den kompetens eller absorptionsförmåga som fordras (KOM

(2010) 546: 24-25; EU-kommissionen, p.m. 24 mars 2015). Parallellt har EU-institutionerna börjat se på åtgärder för att stärka samverkan mellan EU:s olika finansieringsfonder. Europeiska rådet har markerat att det är nödvändigt att samordningen mellan EU:s olika finansieringsinstrument på samtliga nivåer förbättras och stärks (EUCO 13/10: 1-3). EU vill bland annat att regionala aktörer ska bygga upp kapacitet för att i större grad kunna tillgodogöra sig av medlen inom Horisont2020. Strukturfonderna har fått en central roll i att stimulera satsningar för att bygga upp regional forskningskompetens och kapacitet (KOM (2011) 808:12-13). EU-kommissionen har följaktligen börjat introducera ett antal åtgärder för att främja synergier mellan Horisont2020 och strukturfonderna (Förordning 1291/2013: paragraf 3). Det har även medfört till ökade krav kopplat till utbetalningarna från strukturfonderna (EU-kommissionen, 6 oktober 2014). Att skapa sådana synergier fordrar ett väl fungerande flernivåstyre eftersom EU-kommissionen förvaltar Horisont2020, medan strukturfonderna förvaltas av nationella myndigheter. (KOM (2010) 553: 2; KOM (2011) 808:12-13). Samtidigt har den ekonomiska krisen haft stora konsekvenser för den regionala ekonomin. De regionala myndigheterna är därav beroende av att främja mer effektiv användning av de offentliga medlen samtidigt som de ska åstadkomma regional tillväxt (KOM (2010) 546: 24-25).

3.1.5 Introduktionen av smart specialisering

Tudelat: teoretiskt koncept och policyverktyg

Som ett led i detta ändringsarbete introducerades smart specialisering. Smart specialisering kan ses som två saker. På den ena sidan är smart specialisering ett akademiskt koncept. På den andra sidan ett policyinstrument baserat på politiska beslut på EU-nivå. Dessa delar är emellertid inte två helt separata angelägenheter men beskrivs som "*... to liv som lever litt ved siden av hverandre selv om de selvfølgelig påvirkes gjensidig av hverandre* (Respondent (S3) 8:2015). Det akademiska konceptet utvecklades utav en rådgivande expertgrupp under EU-kommissionen, den så

kallade Knowledge for Growth-gruppen. Expertgruppen hade till uppdrag att undersöka varför det uppstått ett ökat produktivitetsgap mellan USA och Europa. Särskilt med hänsyn till forsknings- och utvecklingsintensitet. Resultaten visade att forskningsinvesteringarna i Europa var allt för fragmenterade. Dessutom var det en bristfällig koordinering mellan forskningsaktörernas och regionernas satsningar. Regionerna investerade i allt för stor grad i samma typ av satsningar och på områden som regionala aktörer och näringslivet saknade tillräcklig kompetens inom. Expertgruppen lade därefter fram ett antal policyförslag. De föreslog bland annat att regionala FoI-investeringar skulle ta utgångspunkt i de sektorer och industrier som utgör regionens konkurrensfördelar. Detta kom att myntas smart specialisering (OECD 2013:11; Midtkandal och Sörvik 2012:1; Kroll 2015:1; Foray et. al. 2009). Samlat beskrivs inte smart specialisering som något helt nytt men snarare en uppsamling av tidigare erfarenheter från arbete med regionala forsknings- och innovationsstrategier (Respondent (S3) 8:2015). Vid en tidpunkt anammade EU-kommissionens DG för regionalpolitik konceptet som ett politiskt instrument och gjorde politik utav det (Respondent (S3) 8:2015).

3.1.6 Ex-antevillkor för strukturfondsfinansiering

Under the new Cohesion policy, each Member State and region should develop smart specialization strategies that build on their particular strengths [...] such a strategy will be a precondition to research and innovation funding from the European Structural and Investment Funds (Goeghegan-Quinn 2014).

Smart specialisering introducerades följaktligen inom ramarna för EU:s regionalpolitik som ett policyverktyg för FoI-driven regional utveckling (med rättslig förankring i Förordningen (EU) 1301/2013¹). Citatet ovan är däremot taget från den före detta EU-kommissionären för forskning och innovations tal vid lanseringen av Horisont2020. Smart specialisering har introducerats som del i ett

¹ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 1301/2013, Art. 5 Investeringsprioriteringar, 1 b

samarbete mellan generaldirektoratet för regional- och stadspolitik, DG Regio, och generaldirektoratet för forskning och innovation, DG Research, men leds av det föregående. Det reflekterar att det är en satsning som är starkt knutet till båda sektorerna som ska främja en närmare integrering.

Den nya fokusen inom regionalpolitiken har även medfört till ökade krav kopplat till utbetalningarna från strukturfonderna. I detta sammanhang introducerades förhandsvillkoret om smart specialiseringsstrategier (RIS3). Ett förhandsvillkor avser alltså ett krav som myndigheterna måste uppfylla innan de får tillgång på projektfinansiering via EU:s strukturfonder (EU-kommissionen, 6 oktober 2014). I korta drag betyder policyinstrumentet smart specialisering att regionerna ska analysera och identifiera sina konkurrensfördelar i ett internationellt perspektiv. Därefter skal de utforma en forsknings- och innovationsstrategi för smart specialisering (RIS3) som ska vara vägledande för de regionala investeringarna. EU:s medlemsländer ska alltså ha nationella eller regionala RIS3-strategier på plats för att deras operativa program blir godkända av EU-kommissionen (EU MEMO 2014). RIS3-strategier är följaktligen ett ex ante-villkor, ett förhandskrav, för att få ta del av finansiering från den regionala utvecklingsfonden (ERDF) inom strukturfonderna. Smart specialisering förväntas maximera effekten av investeringar som görs genom strukturfonderna och öka fokus på FoI. Detta är en betydande förändring jämfört med den förra budgetperioden, 2007-2013. Kravet på en RIS3 gäller inte för EES-partners. Däremot har norska aktörer möjlighet att registrera sig i plattformen och delta i arbetet, dock finansierat på egen hand. EU har därmed skapat betydliga incitament för EU:s medlemsländer att ta smart specialiseringsmodellen i bruk för FoI-arbete. Dels genom ex-antekravet men också för att det blir en europeisk arena för diskussioner om regional utveckling (Lindqvist et al. 2013:11; OECD 2013; 11; S3-plattformen 2014:8).

3.1.7 Etablering av ett rådgivande administrativt organ: S3-plattformen

För att följa upp det satta kravet om RIS3-strategier etablerade EU-kommissionen i 2011 S3-plattformen. Plattformen är en intern tjänstenhet knuten till EU-kommissionen under ledning av DG Regio. Den är belägen vid Institute for Prospective Technological Studies (IPTS) i Sevilla, Spanien och därmed inte vid EU-kommissionens huvudsäte i Bryssel. The Institute for Prospective Technological Studies (IPTS) är ett av sju vetenskapliga institut inom ramen för EU-kommissionens DG Joint Research Centre. Arbetet vid plattformen leds av ett team nationella experter inom EU-kommissionen. Arbetet på plattformen följs av experter från flera av EU-kommissionens avdelningar (S3-plattformen 2014:7; Midtkandal och Sörvik:2012). Plattformen ska bistå nationella² och regionala myndigheter med professionell rådgivning i utformningen av RIS3-strategierna. Genom att det även är ett forkningsinstitut har S3-plattformen en tvådelad roll och *"... er et sted i midten, fordi vi både [...] har vært, og er, med på å utvikle det konseptuelle og så bidrar vi til å implementere politikken* (Respondent (S3) 8:2015).

S3-plattformen erbjuder en rad tjänster för att koordinera och kvalitetssäkra arbetet; vägledning, utbildning, seminarier och externa expertgranskningar av strategierna, så kallade peer reviews. S3-plattformen ska etablera arenor där regioner kan utbyta erfarenheter och lära av andras arbete. De har också utformat konkreta riktlinjer för hur myndigheterna kan gå tillväga för att utforma en RIS3 (EP 2013/2094(INI) 2014; S3-plattformen 2014:8). Respondenten uppger att inom loppet av 2 ½ år har de anställda vid plattformen utfört runt 70 peer reviews på både nationella och regionala strategier. Hen³ hänvisar till att samtliga länder i EU, med

² Medlemsländerna kan välja att göra utforma strategier på nationellt eller regionalt plan men knyter an till regional utveckling och platsbaserade satsningar.

³ För att i största möjliga mån anonymisera respondenternas identitet har jag valt att nyttja hen när det refereras till de intervjuade i uppsatsen. Respondenterna deltar i kraft av expert på området och inte som personer och jag ser därför det som hänsynsmässigt att använda ett könsneutralt ord när det finns att tillgå.

undantag för Luxembourg har deltagit på en av plattformens workshopar. Den intervjuade beskriver detta som unikt i EU:s historia. Eftersom personalen vid plattformen är en del av ett forskningsinstitut utarbetar de även forskningspublikationer i förbindelse med seminarierna som hålls på plattformen (Respondent (S3) 8:2015). Så arbetssättet för att bygga upp en strategi har haft stort genomslag och nått ut till väldigt många aktörer i EU (Respondent (S3) 8:2015). Det föreligger på så vis överstatliga riktlinjer för organisering och målsättning för arbete med smart specialisering. S3-plattformen öppnar upp för en direkt koppling mellan övernationellt och subnationell nivå också för regioner som står utanför regionalpolitiken. S3-plattformen kan beskrivas som en form för stödapparat för medlemsländernas myndigheter som initierats av och förlagts på övernationellt nivå.

Den intervjuade vid plattformen uppger att styrningen, hur arbetet är organiserat både på nationell och regional nivå och hur nivåerna förhåller sig till varandra, har stor betydelse. Hen menar att det ofta krävs ändringar i förhållande till den existerande regionala administrativa strukturen för att uppnå målet med arbetet. Här har Norge emellertid stora fördelar jämfört med andra delar av Europa. Det kommer här fram att arbetet med att förflytta mer ansvar till subnationell nivå och bygga upp kapacitet runt regionala myndigheter har redan genomförts i Norge. Dels genom förvaltningsreformen och etableringen av regional forskningsfond och dels genom VRI (Respondent (S3) 8:2015). Norska regioner har därför kommit mycket längre i utvecklingen av de organisatoriska delarna av tankesättet som ligger till grund för smart specialisering (Respondent (S3) 8:2015). Däremot uppger respondenten att norska myndigheter borde bli bättre på att se ut över sina egna gränser i förhållande till konkurrenskraft eftersom norskt näringsliv i allra största grad är internationellt. Detta är något av det hen menar att S3-plattformen kan tillföra norska regioner. Smart specialisering kan synliggöra denna aspekt genom att sätta norska regioners styrkor och svagheter i ett europeiskt perspektiv istället för nationellt (Respondent (S3) 8:2015).

3.1.8 Närmare integration mellan två politikområden

Respondenten poängterar att i takt med att arbetet med smart specialisering framskrider diskuteras vidare åtgärder inför nästa period. Den senaste utvecklingen i EU kan ge Norge en anledning att bevaka politikutformningen mer noggrant (Respondent (S3) 8:2015).

"... det som skjer nå er veldig spennende og Norge bør følge med litt i timen. Norge promoterer seg selv som hundre prosent medlem av EUs forskingspolitikk, Horisont2020, vi betaler mye penger inn og vi får noe tilbake. Nå skal vi forsøke å hente hjem mer. Så har vi, bortsett fra noen få, av helt naturlig grunner ikke fulgt like godt med på hva som skjer innenfor regionalpolitikken. Og av gode grunner, fordi vi mottar ikke strukturfondsmidler (Respondent (S3) 8:2015).

När EU nu i större grad företag åtgärder för att satsar på forskning och innovation inom strukturfonderna avsätts det därför mer medel till FoI där än inom Horisont2020. När detta ses i ett sammanhang som det blir intressant för norska aktörer. I den första och nuvarande fasen har EU valt att fokusera på det som benämns som synergier. I förbindelse med utlysningstexter inom Horisont2020 återfinns också vissa formuleringar om smart specialisering. De hänvisar till att sökare bör visa till en smart specialiseringsstrategi och förankra sin Horisont2020-ansökan i den. Denna utveckling har gått ganska fort. I vilken utsträckning detta är utslagsgivande för ansökningsprocessen är svårt att uppskatta. Respondenten menar att det nu lanseras allt mer integrerande satsningar som kan få effekter även för Norge (Respondent (S3) 8:2015).

"... da kan vi ikke bare si at vi skal være med i forskningspolitikken, og rammeprogrammene for forskning uten å følge med hva som skjer innenfor regionalpolitikken. Nå kommer politikkområdene til å henge tettere sammen. Her må man være veldig oppmerksom " (Respondent (S3) 8:2015).

När den nästa programperioden nu har börjat diskuteras bland aktörerna i Bryssel förekommer det förslag på huruvida betalningarna från EU-programmen bör villkoras ytterligare. Respondenten menar att norska aktörer kan riskera att stå inför en situation där tillträde till forskningsfinansiering förbinds med villkor om smart specialisering. Ingenting är beslutat ännu men diskussionerna som nu äger rum i Bryssel kan vara fördelaktiga att delta i (Respondent (S3) 8:2015).

3.1.9 Sammanfattning av första delen av kapitlet

Norge har även sedan länge deltagit i EU:s forskningssatsningar och deltar på lik linje med EU:s medlemsländer. Det europeiska forskningssamarbetet har dock stor betydelse för norsk forskning. EU:s lagstiftande kompetens inom FoI-politiken är förvisso avgränsad och signaler från EU är inte bindande även om deltagelse i Horisont2020 är förbundet med särskilda krav. Nationella nivån förväntas därför vara angelägen om att upprätthålla det samarbetet i synnerhet eftersom EU:s medel är konkurrensutsatta vilket inte säkrar avkastning. Norge står däremot formellt utanför EU:s regionalpolitik med undantag för Interreg. Norska aktörer deltar emellertid i ett antal andra "mjukare" initiativ som öppnar upp för länder som på olika sätt är anslutna till EU. EU:s direkta inflytande på Norge inom regionalpolitiken är därför att anse som begränsad. Initiativ som smart specialisering reflekterar EU:s målsättning om att dels stärka och koordinera mekanismerna på tvärs av både sektorer och nivåer. Det återspeglar målet om att gradvis koppla regionalpolitiken och forsknings- och innovationspolitiken tätare samman genom en mer organiserad ordning. Det lagstiftningsmässiga grundlaget och ex-antekravet från EU gäller inte norska regioner och satsningen utgör därför inte något ekonomiskt incitament på kort sikt. Däremot utgör det ett incitament för regionalt erfarenhetsutbyte och lärande i enlighet med mjukare styrmedel. Stimulansen enbart från EU är däremot inte att anse som tillräcklig för att ge upphov till fylkeskommunens respons eftersom konditionaliteten inte gäller norska aktörer.

3.2 UTVECKLING OCH ORGANISERING PÅ NATIONELL NIVÅ

Den föregående delen av kapitlet gav en överblick över ändringar i EU:s politik och den europeiska organiseringen i förhållande till smart specialisering. Dessa hänseenden kan utgöra ett ramverk för nationella och subnationella myndigheters interaktion med EU. Hur den subnationella nivån responderar på europeisk politikutveckling beror emellertid inte enbart på kännetecken vid EU. Hur den nationella nivån förhåller sig till överstatlig och subnationell nivå kan också ha relevans. Kännetecken vid EU och den nationella nivån utgör sammantaget den generella dynamiken i Nordland fylkeskommuns omgivning. Denna del två redogör för organisering och ansvarsfördelning på nationell nivå i förhållande till politikfälten. Det ges också en kort presentation av departementens och nationella myndigheters informella och informella kontaktyta med övriga nivåer.

3.2.1 Internationalisering av det norska kunskapssamhället

Till att börja med är Norge som nämnt inte medlem i EU. 1994-års EES-avtal gav likväl Norge den formella möjligheten att delta i det europeiska forskningssamarbetet. Norge har därmed undvikit formellt medlemskap men inte integrationen som forskningspolitiken medför (Gornitzka och Langfeldt 2008:146). EES-avtalet utgör ett ramverk för Norges deltagande på europeiska arenor och utgör den formella ingången för tillgång till policyplattformar. Sådana arenor utgör viktiga mötesplatser för norska aktörer eftersom Norge inte tar del i de formella beslutsprocesserna. Det kan vara betydelsefulla arenor för informationsutbyte, tillgång till nya policyidéer men också för synlighet. Att hamna utanför relevanta europeiska arenor är därför att anses som ett problem (Gornitzka och Langfeldt 2008: 165-167).

Kunskapspolitiken är de nationella institutionernas övergripande uttryck för vilka målsättningar, traditioner och perspektiv som anses definiera norsk forskning. Det utgör det ramverk som bestämmer gränserna för forskningssystemets funktion och utformning. Forskningspolitikens målsättningar och medel har historiskt varit privilegierat de nationella institutionerna. Sedan mitten av 1980-talet har FoU allt mer kommit att inkludera och kännetecknas av internationellt samarbete, i synnerhet i kontexten av EU. Denna intensifiering och institutionalisering av europeiskt forskningssamarbete har inneburit en omstrukturering av den internationella delen av det inrikespolitiska systemet. Inte minst med hänsyn till det dagliga arbetet i de nationella institutionerna eftersom en klart avskild uppdelning mellan internationellt och nationellt arbete har blivit allt svårare att upprätthålla (Gornitzka och Langfeldt 2008:141-142). Trots för att det leder till en del utmaningar och behov av omstruktureringar är EU av helt central betydelse för norsk forskning. Det bottnar i att det finns få självklara likvärdiga alternativ till att delta i EU:s ramprogram (Gornitzka och Langfeldt 2008: 150). Det reflekteras därför också i de nationella målsättningarna för forskningspolitiken.

Sedan mitten på 1970-talet har omkring tio olika vitböcker (Stortingsmeldinger) givit uttryck för varierande prioriteringar för norsk forskning. Vitböckerna anger dels hur forskningen ska organiseras, finansieras och vilken roll EU:s forskningsprogram har i det, och dels vilka tematiska satsningsområden som skal vara i fokus (Askim et al. 2012: 16). I den senaste i raden av vitböcker *"Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024"*⁴ redogörs för fem huvudsakliga mål. De mål, som i stor grad är en vidareföring från föregångaren⁵, hänvisar till att norsk forskning bör fokusera på följande, 1) globala utmaningar, 2) god national och internationell hälsa 3) forskningsbaserad välfärdspolitik 4) kunskapsbaserat näringsliv och 5) näringsutveckling inom strategiska

⁴ Meld.St. 7 (2014-2015)

⁵ St.Meld. nr 18 (2012-2013) *"Lange linjer – kunnskap gir muligheter"*

satsningsområden⁶. Internationalisering framhävs som en av de avgörande faktorerna för att dessa mål ska uppnå (Askim et al. 2014: 16; St.meld nr 18 2013:7). I takt med att EU har blivit en allt viktigare arena avspeglas det även i de nationella satsningsområdena. Det är stor samstämmighet mellan dessa prioriteringar och de EU:s satt för ERA och Horisont2020 (Kunnskapsdepartementet 2014:9). Betydelsen av norska aktörers aktiva deltagande i det europeiska forskningssamarbetet har därför varit föremål för ett flertal nationella initiativ. Vikten av brett norskt deltagande i forskningssamarbetet i EU har även fått nytt uppsving i förbindelse med regeringsskiftet 2013. Då infördes bl.a. EU:s 3 % -mål⁷ för FoU-investeringar som en del av den nationella agendan.

I dag utnytter ikke de norske miljøene mulighetene i det europeiske forsknings- og innovasjonssamarbeidet godt nok. [...] Utviklingen [...] skjer raskt, og det er viktig at norske forskningsmiljøer og bedrifter og Norge som samfunn ikke går glipp av mulighetene som ligger i samarbeidet (Kunnskapsdepartementet 2014:5).

3.2.2 Sektorbaserat forskningssamarbete

Prioriteringar för forskningsinsatser utformas emellertid inte i första hand som en del av en övergripande nationell position men sektorsvis (Gornitzka och Langfeldt 2008: 166). Kunnskapsdepartementet har dock ett särskilt ansvar för att säkerställa ett helhetligt perspektiv. Departementets samordningsansvar ska göra att man undgår fragmentering och fångar upp mer tvärgående problemställningar. Närings- och fiskeridepartementet har ansvaret för att följa upp initiativ kopplat till innovation. För att säkra att nationella och europeiska prioriteringar och satsningar ses i ett sammanhang framhäver regeringen att sektorprincipen är viktig. Detta innebär att departementen ansvarar för att följa upp de europeiska aktiviteterna och de delar av Horisont2020 som faller in under deras område. (Kunnskapsdepartementet 2014:9-

⁶ Mat, marin, maritim, turism, energi, miljö, bioteknologi, IKT och nya material/nanoteknologi.

⁷ EU:s övergripande mål i Europa2020-strategin är att till år 2020 ska investeringarna i FoU ligga på minimum 3 % av BNP (KOM (2011) 808:2)

10). Även EU-kommissionen karaktäriseras av en utpräglad sektorsindelning och har över tjugo generaldirektorat (DG). EU:s kompetens, prioriteringar, intressen och berörda aktörer varierar inom de olika generaldirektoraten. Detta medför att generaldirektoraten utvecklar sina respektive sätt att operera på. När norska departement samverkar med EU-kommissionsens DG präglas deras kontakt av de sektorspecifika kännetecknen (Kassim 2003: 86-91). Sektordepartementen och EU-institutionerna har i betydande grad därför en direktkontakt baserat på sektorprincipen (Gornitzka och Langfeldt 2008: 166). Det har bidragit att förstärka den nationella sektorprincipen och till viss del departemental fragmentering (Trondal 2005:4). Att styras av ett för starkt sektorperspektiv kan hindra informationsflödet mellan olika delar av organisationsstrukturen och påverka koordineringen av betydelsefulla EU-saker (Egeberg et al. 2015:7-9).

Det kan vara av betydelse att nämna att den norska förvaltningen i huvudsak medverkar i implementeringsprocessen snarare än i utformningen av EU-lagstiftning. Det har resulterat i en viss avpolitisering av EU/EES-saker vilket lett till att "EU-frågor" ofta hamnar utanför den politiska radarn. Om de plockas upp av den politiska nivån är det vanligtvis väldigt sent i policyprocessen (NOU 2012: 2, 823-824; Trondal och Stie, (kommande): 6). Dessutom ses EU-frågor i minskad grad som utrikespolitik och snarare som inrikespolitisk. Mycket av det dagliga EU-arbetet går därav genom de lägre delarna av förvaltningen och myndigheterna. Autonomin hos dessa delar av den nationella strukturen förstärks därmed delvis på bekostnad av ledningsnivå (NOU 2012, 2: 823; Trondal 2005:4). Flera utvärderingar har dessutom pekat på ett behov av förbättrad koordinering av den norska forskningspolitiken (Riksrevisjonen 2012:13). Det företas få insatser för tvärsektoriell samordning i förhållande till det (Gornitzka och Langfeldt 2008: 166). Den interdepartementala EU/EES-kommittén för forskning och Forskningsrådet har dock viktiga roller i att koordinera sektorsperspektiven vad gäller tvärgående frågor (Kunnskapsdepartementet 2014:9-10). Den intensifierade satsningen kopplat till Horisont2020 omfattar även i större grad behov för att involvera den regionala

nivån. Närmare bestämt fylkeskommuner och andra regionala forskningsaktörer. Här har forskningsrådet och dess regionala representanter ett stort ansvar för den subnationella mobiliseringen (Kunnskapsdepartementet 2014:5-8).

Mobilisering för att främja regional forskning och innovation är ett mål som generellt delas av de flesta norska aktörer. Det råder också politisk enighet runt målet att upprätthålla Norges status som en kunskapsbaserad ekonomi för att förbli konkurrenskraftigt internationellt. Vad som dock kan förefalla mer tvetydigt är vilken konkret roll regionerna skal ha och ta i det arbetet (Kolltveit et al. 2014:14). I den nationella strategin för FoI-samarbetet med EU ger regeringen uttryck för att *”Også det regionale myndighetsnivået kan bidra til økt deltakelse i EU-samarbeidet”*. De hänvisar till regionernas strategiska roll i förhållande till sin kännedom om lokala förutsättningar. Samtidigt har de en direktlänk till EU-nivån via de regionala Brysselkontoren. Därtill har regionala aktörer genom Interreg, VRI och RFF upparbetat sig kunskap om forskningsförvaltning och strategiskt arbete med FoI (Kunnskapsdepartementet 2014:16). Fylkeskommunerna har genom reformen och etableringen av RFF blivit en ny aktör i forskningspolitiken. Det har betytt att reell beslutsmyndighet har överförts till den regionala nivån något som utgör en ändring i den inrikespolitiska fördelningen (Spilling et al. 2012:8).

3.2.3 Den norska distriktspolitiken och EU

Regionalpolitiken har varit en av de helt centrala punkterna i den norska EU-debatten helt sedan 90-talet. Det befarades att Norges deltagelse i den inre marknaden skulle försvaga de norska distrikten och antogs hindra en regionalpolitik som var anpassad efter norska förhållanden. Det har varit, och till viss del är, en politiserad fråga med stort motstånd mot EU-engagemang inom regionalpolitiken. Det var starka nationella intressen knutna till den norska distriktspolitiken med andra mål och policyinstrument än de EU tog i bruk. I Europautredningen framhävs att det dock hittills inte har framkommit belägg som tyder på att Norges relation till

EU ska ha bidragit till några förändringar för utformningen av norsk regionalpolitik. Norge har tvärtemot klarat av att upprätthålla en decentraliserad struktur tack vare landets starka resursbaserade näringar. Det har möjliggjort en betydande överföring av medel till distrikten (NOU 2012(2):541, 543-544). Det har heller inte medfört några betydande förvaltningsmässiga förändringar. Regionalt har det lett till vissa ändringar av de faktiska beslutsprocesserna och besluten, men de formella och informella strukturerna, alltså förvaltningsorganen och den regionala förvaltningskulturen, är alltså relativt oförändrade. Det betyder att regionerna anpassat sig politiskt till EU men upprätthållit en organisatorisk stabilitet regionalt (Grindheim och Trondal 2006:36; Olsen 2002:9; NOU 2012(2):513-515). Norska aktörer deltar emellertid i ökande grad mer aktivt i flera delar av EU:s regionalpolitiska satsningar som är tillgängliga för EES-partners. Europeiska nätverk, både för administrativt policyarbete och politisk påverkan, har blivit viktiga kontaktytor upp mot EU och en del av den ordinära verksamheten (NOU 2012(2):541, 543-544). Genom deltagelse i Interreg och andra initiativ kopplat till EU:s regionalpolitik påverkas norska aktörer av tankesättet som EU:s politik bygger på. Myndigheterna hämtar därför ofta inspiration från EU om centrala idéer och principer i utformningen av den egna regionalpolitiken (NOU 2012(2):513-515). Ett starkare regionalpolitiskt fokus i EU ger emellertid inte bara upphov till möjligheter men ställer också högre krav på delaktighet (Grindheim och Trondal (red.) 2007:19).

3.2.4 Nationell organisering och ansvarsfördelning

Departementens arbetsfördelning

Inom den nationella forskningspolitiken står, som tidigare nämnt, sektorprincipen starkt. Det innebär att respektive departement har ansvar för forskning inom sitt ansvarsområde. Kunskapsdepartementet (KD) har en koordinerande roll i forskningspolitiken nationellt, i nära samarbete med Kommunal- och regionaldepartementet (Spilling et al. 2012:47-48). Närings- och

fiskeridepartementet (NFD) har ansvaret för näringslivs- och innovationspolitiken. Kommunal- och moderniseringsdepartementet (KMD) ska tillgodose den regionala dimensionen på tvärs av sektorer (Kunnskapsdepartementet 2014:10). KD ansvarar också för förvaltning och budgetering för de regionala forskningsfonderna (Spilling et al. 2012:47-48). Europaavdelningen i utrikesdepartementet (UD) har en samordnande och rådgivande roll i EU-relaterade frågor (Kunnskapsdepartementet 2014:10).

Norges forskningsråd (NFR) och Innovasjon Norge

Norges forskningsråd (NFR) är den nationella verkställande myndigheten för forskning. NFR ska förvalta nationella forskningsmedel, erbjuda rådgivning och utgöra en länk mellan regionala, nationella och internationella forskningsprogram. De har en strategisk och övergripande roll för att främja kvalitet och samarbete i forskningspolitiken. På mandat från KD och till dels KMD innehar de det huvudsakliga ansvaret för mobilisering för regional forskning (Spilling et al 2012:8,48; Askim et al. 2014:16).

I förbindelse med upprättandet av RFF fick NFR en regional avdelning 2009 som skulle inneha ansvaret för implementeringen av ordningen. NFR är uppdelat i fem divisioner och denna avdelning ligger under divisionen för innovation. Hösten 2011 delades den upp i två; avdelningen för regional forskning och innovation samt NFR regionala representanter. De regionala representanterna är utplacerade i regionerna för att jobba med implementering och uppföljning av RFF. De regionala NFR-representanterna har haft en viktig roll i att koordinera initiativ mellan olika forskningsorienterade fonder, både nationella och internationella (Spilling et al 2012:50; NFR, organisation 2015). NFR:s regionala avdelning har också ansvar för att kvalitetssäkra, driva och vidareutveckla VRI (Virkemidler for regional FoU og innovasjon). VRI är ett av de viktigaste instrumenten för regional mobilisering och kunskapsbaserad innovation och har många likhetsdrag med smart specialisering (Programplan VRI 2013:18).

Innovasjon Norge (IN) är den nationella myndigheten med huvudsakligt mål om att bidra till ökad innovation och internationalisering av näringslivet. IN ska både stärka profileringen internationellt samt bidra till näringslivsutveckling baserat på regionala förutsättningar. De tillhandahåller ett brett antal tjänster som: finansiering, kompetens, profilering, nätverk och rådgivning. De verkar på uppdrag från flera departement, fylkeskommunerna och fylkesmännen. IN är organiserat som en offentlig näringsverksamhet under delat ägarskap av närings- och fiskeridepartementet samt fylkeskommunerna (f.om. 1 januari 2010). Fylkeskommunalt ägarskap var ett led i förvaltningsreformen från 2010. IN har i likhet med Norges forskningsråd en decentraliserad organisationsstruktur med omkring ett tjugotal regionala kontor utspritt i hela landet (Meld. St. 22 2011-12:23-25). Dessa två forsknings- och innovationsmyndigheterna ansvarar för att mobilisera sina respektive målgrupper regionalt. De har en central roll i koordineringen av olika program och satsningar relaterat till forskning och innovation (Meld. St. 22 2011-12:93).

3.2.5 Formella funktioner för EU-frågor och intern samordning

Om betydelsefulla EU-saker inte fångas upp eller delas mellan departementen kan det resultera i stora konsekvenser för Norge. För att undvika detta har det gradvis byggts upp ett antal organisatoriska samordningsfunktioner i statsförvaltningen (Egeberg et al. 2015:7-9). Det har etablerats ett antal funktioner på nationell nivå för att koordinera och inhämta information om EU-frågor som är relevanta för Norge. Jag har valt att avgränsa mig till de funktioner som lyfts fram av de intervjuade som centrala för informationsflödet i relation till studiens fokusområde. Det är följande; rådsfunktionen vid den norska delegationen i Bryssel, den interdepartementala EU/EES-specialkommittén för forskning samt den Brysselbaserade grupperingen "tidig varslingsgrupp".

Rådsfunktion vid den norska delegationen i Bryssel

Den norska delegationen till EU i Bryssel är Norges största utlandsmyndighet. Deras uppdrag är att värna norska intressen gentemot EU:s institutioner och medlemsländer på alla områden som påverkar Norge. De representerar regeringen och har representanter från nästintill alla departement på plats i Bryssel. Delegationen har 55 anställda varav omkring 28 så kallade fagråd. En av dessa råd är utsänd från KMD för att följa EU:s regional- och kommunalpolitik samt en utländsk på vägnar av KD som arbetar med forskningspolitiken. Fyra personer är utsända från NFD men ingen står med explicit ansvar för innovationspolitiken (EU-delegasjonens oppgaver, UD, web). Utplaceringen av råd vid delegationen ska spegla de norska prioriteringarna i europapolitiken. Råden "*... skal bidra til at vi får den informasjonen vi trenger om diskusjonene i EU, slik at vi raskt kan ta stilling til regelverk som er under utvikling*" (Norge i Europa 2014:7). Rådets uppdrag är därför att bevaka EU-politiken och rapportera hem till sin respektive departement om saker som kan komma att vara av betydelse.

EU/EES- kommittén för forskning – EU-samordning mellan departementen

Det har sedan 90-talet funnits så kallade interdepartementala EU/EES-kommittéer med syfte att förbättra samverkan och informationsutbyte mellan departementen inom olika frågor (Egeberg et al. 2015:7-9). För att säkerställa en god samordning av forskningsfrågor som går på tvärs av sektorer och nivåer har det sedan 90-talet funnits en kommitté för forskningspolitiska saker från EU. Den kallas för EU/EES-kommittén för forskning (spesialutvalget for forskning) och leds av KD. Det är ett centralt forum för diskussion och samordning av norska positioner i förhållande till det europeiska engagemanget (Kunnskapsdepartementet 2014:10).

Tidig varslingsgrupp i Bryssel – för att fånga upp EU-saker

I början av 2013 etablerades det en så kallad "tidig varslingsgrupp" på initiativ av UD:s europaavdelning. Denna grupp etablerades under föregående regering för att

främja dialog och informationsutbyte mellan norska aktörer med kontor belägna i Bryssel. Gruppen omfattade Brysselbaserade representanter från de regionala Brysselkontoren, NHO, LO med fler inklusive representanter för den norska EU-delegationen. UD fungerar som en facilitator medan det är gruppen själv som driver arbetet. Denna ordning syftar till att norska intressen fångas upp och kan koordineras med departementsstrukturen (Respondent (UD) 6;7:2015). I en första fas bidrog gruppen exempelvis med inspel på EU-kommissionens arbetsprogram. På så vis kunde UD koordinera med sektordepartementen huruvida de fångat upp sakfrågor som de Brysselbaserade aktörerna ansåg som centrala (Respondent (UD) 7:2015). Hösten nationella val medförde ett regeringsskifte och tillsättningen av en EES-minister. Detta kom att delvis inverka på gruppens funktion eftersom uppgiften den innehåft i större grad lagts på ministern och på ledningen i de respektive departementen. Informanten menar att gruppens roll framöver kommer härledas av hur den politiska ledningen väljer att satsa i olika områden inom ramen för EU, hur områden definieras och vilken roll de menar att Norge ska ha (Respondent (UD) 6:2015). Informanterna från UD påpekar att de märker att gruppen fyllt en efterfrågad funktion. Både från de norska representanterna i Bryssel och från sin avdelning. De beskriver det som oerhört nyttigt eftersom de på så sätt kunnat få inspel från andra styrningsnivåer och aktörer. De upplever att de fått mer konkreta exempel på betydelsefulla frågor som de kunnat ta med tillbaka till departementen (Respondent (UD) 6;7:2015).

3.2.6 Samordningsfunktionernas roll

I KMD är det teamet för internationellt arbete som huvudsakligen ansvarar för EU-frågor och Interreg. I Interreg-arbetet har departementet ett nära samarbete och en arbetsfördelning med fylkeskommunerna. Informanten från KMD framhäver att de jobbar på att komma lite "tidigare på banan" vad gäller EU-frågor. För att fånga upp EU-saker som är relevanta för norska regioner har KMD i första hand kontakt med

det regionalpolitiska rådet vid den norska delegationen i Bryssel. Det är den mest formella funktionen, sen går kontakten i stor grad via nätverket på avdelningen. Ett antal personer i det internationella teamet har bland annat lång arbetserfarenhet från Bryssel. Dessutom har de en person från den regionalpolitiska avdelningen som är utsänd som nationell expert vid DG Regio i EU-kommissionen (Respondent (KMD) 12:2015). De får en hel del information om relevanta EU-saker genom styrelse- och ledargrupperna i Interregprogrammen. Där möter de kollegor från andra land samt inom ramen för det nordiska samarbetet. Hen hänvisar till att norska regioner deltar i olika europeiska organisationer och får också information via sina regionkontor i Bryssel. Hen understryker att de därmed får mycket information via kontakten med fylkeskommunerna. Deras nätverk ser annorlunda ut än departementets och *“... i de samarbeidsorganisasjonene plukker de jo opp ting kanskje av og til før vi gjør det. De har sine egne kanaler der, uavhengige av våre”* (Respondent (KMD) 12:2015).

Genom den internationella programverksamheten som Norge deltar i har KMD ett nära samarbete med UD och europaavdelningen. Samarbetet mellan UD:s europaavdelning och KMD omfattar i stor grad formalia och saker som UD vill att KMD ska ta ställning till i regelverksutvecklingen (Respondent (KMD) 12:2015). Respondenten från KMD beskriver att deras roll innefattar att upprätthålla hög grad av kontakt med sektorsdepartementen för att bidra med det regionala perspektivet.

“... så har vi [...] det samarbeidet som vi har med andre fagdepartementer på ulike felt. Når vi driver med regionalpolitikk så har vi ikke så mye egne direkte virkemidler eller hovedansvar for spesifikke fagfelter [...] det er jo det geografiske perspektivet som er vårt. Det er fag- og sektordepartementene som har de tunge faginteressene, så vi må jobbe i samarbeid med og litt gjennom de for å jobbe tverrsektorielt” (Respondent (KMD) 12:2015)

När det kommer till att mobilisera de regionala aktörerna i riktning Horisont2020 har ansvarsfördelningen inte i första hand aktiverat KD. Där har UD istället, på

mandat från KD, varit de som fokuserat på att främja det regionala perspektivet i forskningspolitiken (Respondent (UD) 7:2015).

Kunnskapsdepartementet har jo ansvaret for Horisont2020 på regjeringsnivå, og poenget er at KD har hele tiden sett sin rolle i å skulle mobilisere de nasjonale institusjonene til å satse på dette. Så har de overlatt det regionale perspektivet til Forskningsrådet og andre relevante aktører. Vi har vært særlig opptatt av å supplere KD gjennom å mobilisere regionene, fordi du får ikke til noe i Norge hvis ikke du også mobiliserer dem direkte. Det er minst like viktig som at de nasjonale institusjonene har Horisont 2020 på radaren. Det gjøres for øvrig veldig mye spennende på regionalt nivå (Respondent (UD) 6:2015).

När det kommer till att få igång en regional tankegång om FoI samt mobilisering av regionala aktörer beskrivs NFR som "oljan i maskineriet". Även när det gäller att öka kompetensen i förhållande till Horisont2020 (Respondent (UD) 7:2015). Vad gäller den regionalpolitiska avdelningen i NFR:s kontakt med de andra departementen nämns UD och KD som centrala i förhållande till arbetet med EU-frågor. KD har ett tryck på forskningsrådet att följa upp regeringens EU-strategi för forskning. UD har däremot varit väldigt angelägna om den regionala mobiliseringen till Horisont2020 (Respondent (NFR) 9;10:2015).

3.2.7 Integreringen i EU och inverkan för nationell samordning

En av informanterna i UD anmärker att de upplever en ökad integrering inom och mellan olika politikfält och program på EU-nivå. I takt med den utvecklingen uppstår det utmaningar i förbindelse med koordineringen nationellt (Respondent (UD) 7:2015). Inom FoI är omorganiseringen av FP7 till mer horisontellt strukturerade Horisont2020 ett exempel på behovet av samordning kopplat till tvärasektoriella frågor (Respondent (UD) 7:2015).

Fordi utfordringen ligger jo på tverrkoordineringen, fordi at vi møter nå andre type spørsmål enn det vi er organisert for, altså tar i fallet energi, OED kanskje inn der, vi

har samferdselsdepartementet inn der, vi har klimadepartementet, vi har direktoratene under der igjen. Det er saker som krever mye større samarbeid på tvers enn det vi har vært vant til (Respondent (UD) 7:2015).

Det nye ramprogrammet for forskning og innovation har fått ytterligere ett innslag som kan få betydelse for norske aktører. Det stilles nämligen tydligare villkor på att forskningsinstitutionerna ska inkludera offentlig sektor, i synnerhet i den av de tre delarna kallad "Better society". Där påpekar en av informanterna att forskningsinstitutionerna inte får tilldelat projektmedel såvida de inte har offentlig sektor med. Offentlig sektor måste därmed också i större grad definiera sig själv som nyttjare av forskning och inte bara som den som beviljar finansieringsmedel. UD har av den anledningen varit angelägna om att uppmana de regionala myndigheterna och i synnerhet fylkeskommunen att se sin roll i det perspektivet (Intervju (UD) 6;7: 2015) UD har därför upplevt ett behov av en förnyad nationell dialog med regionerna. Under hösten 2014 företog följaktligen UD och forskningsrådet möten med samtliga regionala forskningsfondsregioner. Syftet var att diskutera hur regionalt forskningsarbete i större grad kunde kopplas upp mot Horisont 2020 och andra EU-program. Mötena genomfördes i samråd med KMD och KD. I februari i år publicerades resultaten av mötena i form av en rapport från UD (UD och NFR 2015: 1,16). I rapporten framkommer det bland annat att framgångsrikt arbete med internationalisering av forskning och innovation i stor grad beror på förankringen i den fylkeskommunala ledningen. Om inte ledningen kommunicerar att det är prioriterade uppgifter som ingår i kärnverksamheten så är sannorligheten för att lyckas i arbetet liten. Det är viktigt för att personalen som jobbar med FoI ska få stöd internt i den egna organisationen (UD och NFR 2015: 20). I vissa regioner drivs arbetet av hängivna eldsjälar men de blir väldigt isolerade om det saknas intresse hos ledningen (Respondent (UD) 6:2015). Samtliga norske aktörer är beroende av att ha goda internationella nätverk (UD och NFR 2015: 14-16). I synnerhet om de "...
ønsker å være med på å forme sin framtid – og ikke bare måtte forholde seg til hva andre

bestemmer" (UD och NFR 2015: 17). Det regionala samspelet mellan olika aktörer framhålls också som en avgörande faktor för att arbetet med forskning och innovation i en europeisk kontext ska lyckas.

"... forskningsrådet, Innovasjon Norge, fylkene, det er mange aktører som har aksjer i innovasjonsperspektivet og det er veldig stor variasjon i hvor gode de er å kommunisere seg i mellom, og vi ser at de stedene hvor de har etablert nettverk på en bevisst måte så har de mye større løft enn der hvor folk bare samarbeider litt mer tilfeldig" (Respondent (UD) 6:2015).

3.2.8 Nationell interaktion med den subnationella nivån

Enligt en av informanterna har sektordepartementen inte haft någon tradition av att kommunicera med den subnationella nivån när det kommer till EU-frågor. Hen beskriver det som en kvarlåtenskap i systemet. Ett förhållningssätt som lever kvar från föregående regering där EU-politik inte var en politiskt prioriterad fråga (Respondent (UD) 6:2015). KMD beskrivs däremot som det departement som tar initiativ för att upprätthålla en kontinuerlig dialog med den regionala och lokala nivån. Även vad gäller forsknings- och innovationsrelaterade frågor (Respondent (UD) 7:2015). *"...de er veldig proaktive de vi møter i KMD, igjen er det da spørsmål om politisk ledelses engasjement og styringssignaler inn i de viktige møteplassene"* (Respondent (UD) 7:2015).

Europapolitiskt forum beskrivs både av UD och KMD som ett av de huvudsakliga dialogfora mellan de lokala, regionala och nationella styrningsnivåerna. Det är en mötesplats som går av stapeln två gånger årligen och KMD samt UD fungerar som forumets sekretariat. Informanten poängterar att det är en arena där de möts och kan dela information med varandra om aktuella saker (Respondent (KMD) 12; (UD) 6;7:2015). NFR har inom ramen för sin verksamhet också upprättat flera mötesplatser för regionala myndigheter. Den återkoppling de får är att det är viktigt att forskningsrådet fortsätter att lägga till rätta för

erfarenhetsöverföring mellan regionerna då det är något som efterfrågas nationellt (Respondent (NFR) 10:2015)

Den intervjuade vid S3-plattformen menar att det skulle krävas en del ändringar i flernivåsystemet om Norge ska ha ett välfungerande system i enlighet med tankesättet bakom smart specialisering. I förbindelse med den regionala organiseringen är det viktigt att insatserna går i samma riktning och inte fragmenteras regionalt. Sen handlar det om samordningen mellan nationell och regional nivå, något som Norge haft en utmaning med. Hen ser dock takter till att detta är i färd med att förbättras. I arbetet med VRI upplevdes en utmaning i förhållande till de mer tematiska programmen. Den regionala nivån sågs inte som en potentiell "förlängd arm" för att nå ut men att det snarare uppfattades som ett A-lag och ett B-lag. Trots för att det var helt olika policyinstrument, mekanismer, finansieringskällor och funktioner. Hen ser dock att detta är på väg att ändra sig gradvis (Respondent (S3) 8:2015).

3.2.9 Smart specialisering på nationell nivå

Trots för att smart specialisering generellt inte får någon större uppmärksamhet i den nationella strukturen har det varit föremål för diskussion. Tidigt i processen på EU-nivå var detta något som de Brysselbaserade aktörerna följde med på p.g.a. det stora intresset runt konceptet bland medlemsländernas regioner. Detta togs därför upp i den tidiga varslingsgruppen. Enligt UD är de regionala Brysselkontoren i stor grad intresserade av EU:s arbete runt smart specialisering. Engagemanget runt smart specialisering reflekterar dock av varierande intresse hos ägarskapet för de olika Brysselkontoren (Respondent (UD) 6:2015). Relaterat till att vissa EU-saker ställer allt högre krav på den nationella strukturen och samordning nämns smart specialisering som ett sådant exempel. Det beskrivs som ett exempel på frågor som lätt kan undgå nationell nivå som en konsekvens av organiseringen (Respondent (UD) 6;7:2015).

Vi har også fått ros fordi at vi har fanget opp saker da som faller mellom to stoler, og som ikke da blir prioritert hjemme men som de som sitter der i Brussel har sett på som viktige (Respondent (UD) 7:2015). Den andre respondenten fyller i [...] Der tror jeg egentlig smart spesialisering og smarte byer er to eksempler på det, fordi de hører ikke naturlig inn i noe departementsinndeling. Og det var en sånn type effekt vi fikk av tidlig varslingsgruppen, det var at dette forumet kunne ta opp sånne ting og anse det som relevant (Respondent (UD) 6:2015).

På frågan når KMD blev varse om diskussionerna runt smart spesialisering menade informanten frå KMD att det kom via information frå KD och forskningsrådet i samband med Horisont2020-arbetet. De har arbetat en del med att försöka koppla Interreg och Horisont2020 närmare varandra. Parallellt med detta var KMD även i en dialog med Nordland fylkeskommun som redan hade påbörjat arbetet (Respondent (KMD) 12:2015). Respondenten nämner att Nordland vid ett par tillfällen varit i departementet och presenterat sitt arbete med smart spesialisering. Forskningsrådet och anställda i andra departement var också representerade (Respondent (KMD) 12:2015). Vid ett tillfälle blev smart spesialisering och forskning på regional nivå även föremål för diskussion inom ramen för EU/EES-kommittén för forskning på initiativ av KMD (Tomasdotter 2014:12-13). Detta bekräftas av en informant från Nordland som höll en presentation i kommittén tillsammans med en professor i innovation från Lunds universitet (Respondent (FK) 4: 2015). Smart spesialisering har förövrigt också tagits upp som ett tema på Europapolitiskt forum i november 2014 kopplat till Horisont2020 (Respondent (UD) 7:2015).

Representanten för S3-plattformen menar att forskning och innovation varit en del av regionalpolitiken under lång tid i Norge. I betydligt större utsträckning än exempelvis Sverige och Finland. Det är nu EU:s regionalpolitik som omfamnat eller som några av generaldirektoraten uttrycket det, nästan kapat smart spesialisering. Men tankesättet har funnits i Norge sedan etableringen av VRI (Respondent (S3) 8:2015). Informanten från KMD framhåller att de heller inte sett något behov av att

främja smart specialisering för norska regioner. Dels eftersom detta är viktigare för regioner i EU och dels att regionerna genom RFF och VRI redan jobbar med en del av det samma tankesättet. Det som norska regioner per i dag inte har tillgång till nationellt är en extern peer review och andra de eventuella tilläggseffekter som plattformen kan ge menar hen (Respondent (KMD) 12:2015).

I KMD:s interna informationsunderlag om smart specialisering står det att smart specialisering på den ena sidan inte anses relevant för Norge. Men att de som EES-land deltar i ett antal EU-program och *"... er derfor nødt til å forholde seg til dette når vi skal posisjonere oss som relevante partnere i europeiske samarbeidsprosjekter"*. Både vad gäller krav som kopplas till Horisont2020 och Interreg. Det understryks att fylkeskommunerna snarare bör anpassa terminologin i sina regionala strategier än att de måste sätta igång ett helt nytt arbete (KMD 2014/15). Att smart specialisering knyts allt närmare Horisont 2020 är något som NFR är uppmärksamma på. De menar dock att de inte har mandat för att vidta några åtgärder i förhållande till det.

"... det er vi oppmerksomme på når vi tenker ny satsing, at vi må være i forkant. Men det er klart vi har et annet system i Norge og vi har en utfordring i at Forskningsrådet kan lage læringsarenaer, vi kan koble og vi kan gi forskningsbaserte råd, men vi kan ikke ta kommisjonens rolle i dette her. Da må departementene på banen på en helt annen måte enn de er i dag" (Respondent (NFR) 9:2015)

De upplever inte heller att departementen önskar ta en sådan roll (Respondent (NFR) 9:2015.). Informanten från KMD framhäver att de inte har en helt klar roll i att stötta fylkeskommunerna i sådana processer. De ger regionala utvecklingsmedel till fylkeskommunerna och har en kontinuerlig dialog med dem om regional utveckling. Den mest fasta strukturen för en sådan dialog är Europapolitiskt forum (Respondent (KMD) 12:2015). Informanten från KMD menar att alla fylkeskommuner arbetar väldigt bra internationellt. KMD har därför inte sett något behov för att driva på några regioner varken generellt eller i förhållande till smart specialisering (Respondent (KMD) 12:2015).

“... vi er ikke et departement som skal styre fylkeskommunene, snarere det motsatte. Vi skal være tilretteleggere, og hjelpe til i den regionale utviklingen [...] Vi styrer selvfølgelig hva vi selv gjør, og hvilke rammebetingelser vi gir fylkeskommunene gjennom våre virkemidler, men vi skal jo ikke styre et selvstendig politisk nivå”
(Respondent (KMD) 12:2015).

NFR hänvisar till att KMD diskuterar smart specialisering men upplever att de inte önskar styra regionerna. KMD har däremot tillfrågat forskningsrådets regionala avdelning om inspel vad gäller smart specialisering. Informanterna från NFR upplever att KMD är angelägna om att ta redan på mer om vad konceptet innebär. Först när de vet mer kan de överväga om det bör tas vidare till de andre departementen. Huruvida detta är ett tema i KD eller NFD svarar informanten att de inte har hört något om det från dem. I helhet kommer det inte något tryck från något av departementen på NFR att fokusera på smart specialisering (Respondent (NFR) 9;10:2015). På frågan huruvida regionernas direktkontakt med EU kan medföra utmaningar i förhållande till flernivåstyret svarar respondenten från plattformen att det på inget sätt bör ses som ett problem. Hen menar att när regionerna ”hoppas över” över den nationella nivån stärker det bara kunskapen och det internationella nätverket inom FoI. Har regionen ett väldigt internationellt näringsliv är det emellertid fylkeskommunens roll som facilitator att lägga till rätta för det. Hur det görs är upp till de enskilda regionerna (Respondent (S3) 8:2015). Informanten menar dock att en viss styrning från nationell nivå måste till när det kommer till initiativ som smart specialisering. Men hellre i form av koordinering än styrning. Hens uppfattning är att enskilda departement inte i tillräckligt stor grad tagit till sig att de numera är nitton nya FoI-aktörer. Departementen borde uppmuntra dessa aktörer som sätter FoI på agendan hellre än att uppleva det som konkurrens (Respondent (S3) 8:2015).

3.2.10 Sammanfattning av andra delen av kapitlet

Norges förbindelse till EU:s regionalpolitik har av politiska skäl länge varit något av en kontroversiell fråga. Å ena sidan är Interreg och andra initiativ centrala i regionernas internationaliseringsarbete, å andra sidan vill man stå utanför för att skydda norsk distriktspolitik. Norges deltagelse i EU:s forsknings- och innovationspolitik har generellt sett varit okontroversiell. Dels för att det är betydelsefullt för norska forskningsmiljöer och dels för att deltagelsen baseras på frivillighet. Norges politiska prioritering går dessutom i huvudsak i linje med EU:s och Horisont2020 öppnar för en ny finansieringsmöjlighet. När det kommer till åtgärder för att stimulera till forskning bland regionala aktörer har en stor del av ansvaret formellt flyttats till forskningsrådet. Forskningsrådet har omfattande verksamhet när det kommer till att stödja regionernas forskningsarbete i synnerhet genom VRI och NFR:s regionala representanter. Därtill har UD tagit initiativ till att främja en tätare koppling mellan RFF och EU-programmen, en satsning i samarbete med NFR som stöts av KMD. Emellertid sätts det ingen avgörande press på regionala aktörer att delta i europeiska satsningar inom forskning. På nationell nivå är organiseringen och fördelningen i stor grad baserad på sektor och den geografiska principen. KMD:s aktivitet speglar deras ansvar för den geografiska principen med hänsyn till deras sektorsövergripande ansvar för den regionala dimensionen. Den nationella ansvarfördelningen präglas av en komplexitet i organiseringen både vertikalt och horisontellt. Tvärsektoriella initiativ som smart specialisering hamnar därför lite utanför p.g.a. departementens uppdelning. Något intressant är att UD till synes aktiverats genom ändringen på EU-nivå för att tillgodose den regionala dimensionen i mobiliseringen till Horisont2020. KD och NFD har bara varit indirekt involverade men inte tagit aktiv del i arbetet. Den nationella nivån bidrar därför till att framhäva signalerna från EU inom forskningspolitiken. Signalerna från EU i regionalpolitiken motverkas inte direkt utan dämpas snarare av departementen med undantag för projektsamarbete.

3.3 UTVECKLING OCH ORGANISERING

– NORDLAND FYLKESKOMMUN

I de föregående delarna av detta kapitel har jag riktat uppmärksamheten mot förhållandena och ändringarna i omgivningarna runt Nordland fylkeskommun. Kännetecken vid överstatlig och nationell nivå kan ha betydelse för hur fylkeskommunen interagerar och responderar. Det är dock inte enbart omgivningarna och organiseringen runt fylkeskommunen som är betydelsefulla. Interna faktorer som resurser i form av normer, personell, finansiella medel och andra delar av den organisatoriska strukturen kan vara avgörande både för interaktionen och responsen. Det kan avgöra huruvida fylkeskommunen har förmåga och vilja att fånga och gripa tag i nya signaler som uppstår på EU-nivå. Det kan också avgöra hur möjligheter sedan hanteras. I denna avslutande del i detta kapitel presenteras processen runt smart specialisering i Nordland och de organisatoriska faktorernas betydelse.

Introduktion

Norska regioner är i likhet med EU-regionerna påkrävda att utforma forskning och innovationsstrategier. Detta är ett led i ansvarsöverföringen till fylkeskommunerna i förbindelse med RFF. Regionerna ansvarar själva för form och innehåll. Förutom att Norges forskningsråd ansvarar för uppföljning av strategierna har den nationella nivån begränsat inflytande över strategierna. Det finns därmed heller inga krav om att utforma strategin baserat på smart specialisering. Till trots för detta har flera norska regioner visat intresse för att gå med i S3-plattformen för att ta utgångspunkt i smart specialiseringsprinciperna. Nordland fylkeskommun började intressera sig för det runt 2010/2011 och gick in som medlem i S3-plattformen redan i början av 2013, innan ex-antekravet för EU:s medlemsländer fick laga kraft 1 januari 2014. Agderfylkena har också gått in, i december 2014, och är därmed bara i

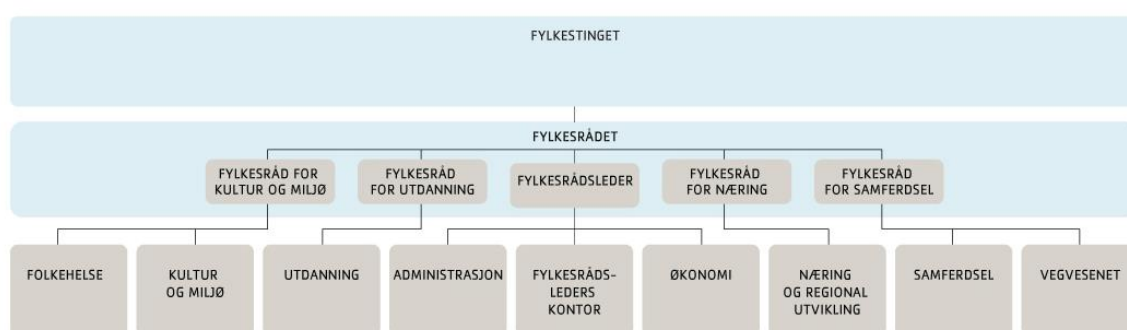
begynnelsefasen av arbeidet. Den senaste i raden av fylken är Östfold som gikk med i plattformen våren 2015.

Härefter redogörs för processen runt smart specialisering från introduktionen av begreppet fram till i dag när arbetet med implementeringen av smart specialiseringsstrategin precis påbörjats. För att se om Nordlands överväganden gick i linje eller var olika från Agderfylkenas företogs även en kort intervju med en representant därifrån, svaren återges kort i denna del. Det kan vara intressant utifrån huruvida Nordlands avväganden kan förväntas avvika från andra fylkeskommuners resonemang.

3.3.1 Nordland fylkeskommun som organisation

I Nordlands fylkeskommun jobbar det anställda med uppgifter relaterat till allt från välfärdstjänster, gymnasieutbildning, infrastruktur, kultur, transport, forskning, innovation och näringslivsutveckling (Organisasjonskart, nfk.no). Fylkeskommunen har omkring 90 anställda tjänstemän fördelat på sex sektoravdelningar; folkhälsa, kultur och miljø, utbildning, transport, trafikmyndigheten och avdelningen för näringsliv och regional utveckling.

Figur 2: Organisationskarta



I 2012 lades det fram en granskning av Nordland fylkeskommuns internasjonella aktivitet. Den åskådliggjorde behovet for forbedrad koordinering og informationsfløde mellom fylkeskommunens internasjonella aktiviteter. Fylkesrådet

etablerade således även ett internationellt kontor internt i fylkeskommunen (Fylkestingssak 104/12 2012:4). Det internationella kontoret består av två personer vilkas uppgift är att koordinera fylkeskommunens internationella arbete. Tidigare hade avdelningen för näringsliv och regional utveckling denna funktion. Den politiska ledningen önskade rikta mer uppmärksamhet på det internationella och valde därför att lyfta upp ansvaret från en enskild sektorsavdelning. Detta skulle också bidra till en tätare uppföljning av politikernas involvering. De respektive avdelningarna har dock fortfarande huvudansvar för de internationella aktiviteterna inom sina områden (Respondent (FK) 5: 2015).

Fylkeskommunens avdelning för näringsliv och regional utveckling är central i denna uppsats eftersom de tilldelades ansvaret för smart specialiseringsarbetet. Avdelningen ansvarar för näringsliv, FoU och innovation i relation till regional utveckling och består av omkring 45-50 anställda, vilket gör det till fylkeskommunens största enhet.

... vi er avdeling på 45 stykker og det er veldig stort i forhold til alle andre fylker, det gjør at vi har fagfolk som vi kan sette på sånne ting, og vi kan prioritere nye ting når de kommer inn. Vi er ikke avhengig av å bare ta unna saksbehandling på søknadsmidler (Respondent (FK) 5:2015)

Avdelningen är indelad i team eller så kallade temagrupper. En av grupperna ansvarar för FoU och internationalisering och jobbar bland annat med Interreg, VRI och Regionala forskningsfond. Det var också ledaren för denna grupp som initialt fick ansvaret för att arbeta med smart specialisering och utformningen av innovationsstrategin. Efterhand krävde arbetet med innovationsstrategin att det tillfördes extra resurser. Ledaren för gruppen fick då tilldelat rollen som projektledare med fullt ansvar för innovationsstrategin och gick samtidigt ut av arbetsgruppen och rollen som gruppleddare. Det sågs som en förutsättning att lägga en del resurser och tid på arbetet med strategin för att faktiskt uppnå resultat.

Prosjektledaren hade dermed god erfarenhet med fylkeskommunens kunskaps- och forskningspolitikk (Respondent (FK) 5: 2015).

3.3.2 En kort tilbakeblikk i Nordland fylkeskommuns arbeid

Europeisk engagemang

Redan i 1988 så ingick Nordland, som första norske region, ett samarbeitsavtal med en utlåndsk region, nämligen Leningrad Oblast i Ryssland (R d et al. 2006:43). Detta markerade starten på ett ganske omfattande internasjonellt engagement f r fylkeskommunen. Det etablerades eget näringslivskontor i Tyskland och ett nära samarbeite med n ringsattach erna både i Tyskland og i Frankrike. Engagementet handlade om Nordlands industrielle utveckling på de europeiske marknaderna. Den internasjonella aspekten ved n ringslivspolitikken i Nordland har därför länge varit väldigt framtr dende. En av informanterna i Nordland beskriver att de var lite av en pionér i internasjonellt engagement i en norsk kontekst. Däremot var andre norske regioner f rst ute når det gäller  t etablere et representationskontor i Bryssel, Stavangerregionen var så tidigt ute som 1993 (Respondent (FK) 2:2015). *"... når man da etablerte et EU-kontor for 10 år siden i Brussel så var det en oppfølging av egentlig en ganske lang tradisjon."* (Respondent (FK) 2:2015). Det p pekas att det därför  r naturligt att Nordland h ller ett  ga på utviklingen i EU. Trots för att man inte gikk med i EU 1994 så har EU betydd mycket f r Nordlands näringslivsutveckling (Respondent (FK) 2:2015).

"... vi må på m te både, ikke være en del av det, men også både l re av innovasjonspolitikken i EU i tillegg til at vi også fors ker   implementere en del av nyere trender i eget arbeid (Respondent (FK) 2:2015).

Fylkeskommunen har därtill bred erfarenhet av prosjektarbeite inom Interreg-programmen. Det framgår att Nordland fylkeskommun i stor grad har nyttjat programmet som finansiering av den egne utviklingsverksamheten. Fylkeskommunen har själv därför varit aktivt involverad i prosjekten. De har därmed

dels kunnat finansiera ett antal interna tjänster och dels få tillgång på en europeisk utvecklingsmiljö inom sina satsningsområden. De har per i dag 1 ½ heltidstjänst som enbart ägnar sig åt fylkeskommunens Interreg-arbete. Informanterna upplever att detta inte är så vanligt bland norska regioner. De menar att fylkeskommunerna ofta inte deltar som en projektpartner utan fördelar enbart medel till andra regionala aktörer. Interreg bidrar därmed till utveckling regionalt men inte till fylkeskommunens eget utvecklingsarbete inom sina satsningsområden (Respondent (FK) 2;5: 2015). Fylkeskommunen deltar också i det europeiska forumet ERRIN, ett europeiskt nätverk med fokus på forskningssamarbete. Trots för att det inte är det mest framträdande är det ytterligare ett exempel på fylkeskommunens forskningsengagemang på europeisk nivå (Respondent (FK) 4:2015). Fylkeskommunen har förutom detta flera olika samarbetsavtal med andra europeiska regioner. Det framgår att de i stor grad ser sig själva i ett internationellt perspektiv. Något som baseras på regionens exportorienterade näringsliv (Respondent (FK) 5; (IN) 3: 2015).

Nordland er en global økonomi, vi lever ikke i Nordland, vi lever i verden, for bedriftene våres gjør det, og hvis ikke vi greier å være i den verden som bedriftene våres er i og som også universitetet våres er i, [...] de har nettverk og koblinger internasjonalt og globalt, og vi må også være der for å kunne være en partner som det er interessant å være i lag med og samarbeide med (Respondent (FK) 4:2015).

Det är inte enbart den fylkeskommunala administrationen som deltar aktivt i fylkeskommunens europeiska engagementet. Den politiska ledningen i Nordland är också aktivt deltagande i ett antal politiska nätverk på europeisk nivå. Europeiska lobbynätverk som AER (Assembly of European Regions som är Europas största lobbynätverk för regioner) och NSPA (Brysselbaserat lobbynätverk för norra Skandinavien) är centrala arenor för det politiska engagementet. Fylkestingets ordförande sitter bland annat i AER:s styrelse (Respondent (FK) 4:2015). De regionala politikerna beskrivs generellt som väldigt positiva till förslag kopplat till EU som initieras av administrationen (Respondent (FK) 5; (IN) 3: 2015).

Politikerne våre er veldig entusiastiske for alt som er bra. Og [...] vi har en lang tradisjon for å jobbe opp mot EU og europeiske regioner, og vi har samarbeidsavtaler med mange, og et eget Brussel-kontor. Så det er på en måte ikke noe skummelt og fremmed i å ta i bruk et EU-verktøy, for vi er veldig opptatt av hva som foregår i EU [...] innimellom så opplever vi at kanskje EU-politikken er mer tilpasset Nordlands behov enn den nasjonale politikken. Sånn regionenes Europa (Respondent (FK) 5: 2015).

Därav ser de sig själva som väl integrerade i det europeiska systemet (Respondent (FK) 4:2015). På politikområden där de upplever att EU är i framkant och mer i linje med Nordlands tankesätt ser de att det kan vara en drivkraft för att förändra det nationella systemet (Respondent (FK) 5:2015). Representanten för Innovasjon Norge menar att fylkeskommunens omfattande kontakt med andra regioner i EU kan vara en bidragande faktor till fylkeskommunens ingång i arbetet med smart specialisering.

Så når EU på en måte sa at dette skal være arbeidsmåten i alle regioner, så hva det veldig logisk. Skal man fortsette å jobbe sammen og lære av regioner i Europa som har samme type problemstilling som vi har så må du ju inn der. Så var de nå litt kjappe (Respondent (IN) 3:2015).

Forsknings- och innovationspolitik i Nordland

Nordland var den första fylkeskommunen att ingå avtal med NFR i 2002/2003, detta innebar att de var tidligt ute med att sätta FoI på den regionala agendan (Respondent (S3) 8:2015). Nordland fylkeskommun påbörjade då ett mer målinriktat arbete runt forskningspolitiken i regionen. Detta var alltså ett par år innan VRI och RFF etablerades. Fylkeskommunens avtal med Norges forskningsråd medförde att en regional representant för forskningsrådet lokaliserades i Nordland. Kort därefter utarbetades den första FoU-strategin och i samband med det avsattes regionala stimuleringsmedel för forskning. Nordland var därmed den första norska regionen att få en FoU-strategi på plats samt först med att ingå ett samarbetsavtal med NFR

(Intervju (FK) 1;2;5: 2015). Nordland fylkeskommun har haft, och har fortfarande, egna stimuleringsmedel för regional forskningspolitik. Det har sedan länge varit ett område de velat satsa på och kunnat avsätta resurser till (Respondenter 5;1: 2015). Intresset hos fylkekommunerna för att samarbeta med NFR vid etableringen av VRI menar respondenten från S3-plattformen i stor grad handlade om en regional hållning (Respondent (S3) 8:2015).

De regionala representanterna menar att per i dag "... har det vært nedfelt så lenge, at innovasjon, bruk FoU, at det skulle være til stede et regionalt innovasjonssystem. Det har vært veldig fremtredende i politikken i fylkeskommunen fra 90-tallet og utover" (Respondent (FK) 2:2015).

En av informanterna påpekar att de upplever att flera andra norska fylkeskommuner inte har ett så medvetet förhållningssätt till forskningspolitiken som de haft. Hen upplever att förvaltningen av forskningspolitiken i flera fall har utförs av externa aktörer och inte fylkeskommunen själv (Respondent (FK) 5:2015). "Jeg tror kanskje flere regioner kanskje har hatt det, men da er det andre aktører som har hatt regi." säger en av informanterna i samtalet kring den första FoU-startegin (Respondent (FK) 5: 2015). Redan innan VRI och regionala forskningsfonder kom på plats hade Nordland således byggt upp kompetens på FoU-frågor internt i fylkeskommunen. Fylkeskommunen hade redan då egna medarbetare som hade ansvar för det forskningsstrategiska arbetet. I relation till andra norska fylkeskommuner har Nordland följaktligen arbetat med forskningspolitik länge (Respondenter (FK) 1;5: 2015). Efter etableringen av VRI utvecklades arbetet i Nordland ytterligare, de började arbeta mer systematiskt och horisontellt i stället för att se forskning som en avgränsad satsning. Orsaken för att de så tidigt började arbete med forskning är att de placerade sig väldigt långt ner på statistiken över regional utbildnings- och forskningsnivå (Respondenter (FK) 1;2;5: 2015).

Vi forsker nesten ikke noe, vi har nesten ikke forskningsinstitusjoner og vi har nesten ikke bedrifter som forsker. Samtidig som man vet mer og mer om sammenhengen

mellom kompetanse, forskning og utvikling i næringslivet og vekst og verdiskaping. Så det er jo en av de største utfordringene vi har i landsdelen her, [...] å øke kunnskapsnivået og forskningsaktiviteten (Respondent (FK) 5: 2015).

En informant framhåver att de också är en av få fylkeskommuner där även VRI inte drivs av externa projektledare utan internt anställda. I några av de andra regionerna där det drivs av anställda i fylkeskommunen så jobbar de ofta relativt isolerat från övrig verksamhet (Respondent (FK) 5:2015). Informanten från S3-plattformen poängterar dock att kunskapsnivån i Norge vad gäller att hantera regionala FoI-medel generellt sett är att anse som hög. Vilket är ett av resultat utav arbetet med RFF och VRI (Respondent (S3) 8:2015). En av representanterna för forskningsrådet framhöll att de flesta norska fylkeskommunerna dessutom har bred erfarenhet med Interreg. Fylkeskommunerna har på så vis också över tid byggt upp en kompetens på internationaliseringsarbete. Kunskap som kan överföras till bruk av exempelvis Horisont2020 (Respondent (NFR) 10:2015). Informanten från plattformen menar också att utgångspunkten i VRI delar många likheter med kärnan i smart specialisering. Det har bara haft en annan benämning (Respondent (S3) 8:2015). Det som dock framhålls som en utmaning i förhållande till detta är ansvarfördelningen vad gäller Interreg och Horisont2020.

Også her er det vanskelig å så se disse koblingene mellom å bruke Interreg og betydningen Interreg har i forhold til Horizon2020 og andre virkemidler i EU. Med [...] begrensede arbeidsområder så blir det også avgrenset hvordan vi tenker på ting (Respondent (FK) 1:2015).

3.3.3 När smart specialisering kom till Nordland

Introduktion till begreppet smart specialisering

Nordland blev introducerad för smart specialisering redan i 2010/2011 då ett av VRI-projekten som gällde innovationsforskning kopplades till ett Interreg-projekt. Interregprojektet handlade om utvecklingen av lärandemodeller på tvärs av gränser, inom EU:s Botnia-Atlantica-program och var baserat på Universitetet i Vasa i Finland. Finland hade vid denna tid en del fokus på smart specialisering. En forskare vid Nordlandsforskning ledde VRI-projektet och var samtidigt projektledare för Interreg-projektet. Hen fick genom Finlands uppmärksamhet på smart specialisering insyn i betydelsen av konceptet och började intressera sig för hur det kunde knytas till arbetet i Nordland. Projektledaren deltog med jämna mellanrum i styrelsemötena i VRI-Nordland och när hen blev introducerad för konceptet tog hen det därmed vidare till VRI-styret. Hen menade att EU hade börjat tänka på ett nytt och spännande sätt runt forskning, näringslivs- och regional utveckling. Detta var ett resultat av att Europa var i behov av att bygga upp sin ekonomi och sökte efter ett nytt tankesätt runt regionalt värdiskapande (Respondent (FK) 1;4:2015). Forskaren förmedlade att hen uppfattade att detta kunde vara intressant för Nordland. Det framhölls som en möjlig tillgång både för näringslivet och för forskningsmiljöerna. Det skulle innebära att Nordland blev del i en europeisk utvecklingsprocess och kunde lära av andra i en europeisk kunskapsmiljö (Respondent (FK) 1;4:2015).

Parallellt med detta började VRI-styret föra en dialog med en norsk representant vid S3-plattformen, som var utsänd från NFR till EU-kommissionen som nationell expert (Respondent (FK) 2:2015; Midtkandal och Sörvik:2012). En respondent beskrev att det sedan föregick en mogningsprocess i styret där de gradvis förstod mer och mer av konceptet. Till slut började de se hur konceptet kunde placeras i det egna regionala utvecklingsarbetet. De såg det som ett nytt och spännande arbetsområde öppnade sig via smart specialisering.

”Verdiskapingsperspektivet” och produktionsorienteringen stod sedan länge starkt i det regionala strategiarbetet och styrelsen upplevde att smart specialisering gick helt i linje med det (Respondent (FK) 1;4:2015). En av de intervjuade nämnde att de också upplevde att den nationella regionalpolitiken i för liten grad fokuserade på kunskapsbaserad utveckling. När de då blev introducerade för det nya konceptet inom EU:s regionalpolitik uppfattades det som perfekt för Nordland. De hade dessutom en möjlighet att koppla sig till EU-systemet. De beskriver att S3-plattformen utgör ett organiserat system där EU målmedvetet och systematiskt bidrar att bygga upp regionala procedurer. Procedurer som baserar sig på forskning i förbindelse med näringslivsutveckling och innovation. Detta var något de saknat i Nordland och upplevde att de var i stort behov av (Respondent (FK)4:2015). De såg därtill efter ett system som kunde vidareföra arbetet som gjorts genom VRI och ta det ett steg vidare.

“... vi hadde gjennom VRI prøvd å få opp prosjekter som kunde omsøkes til EU men det er et ganske stort steg. Særlig fordi at man må ha modne miljøer og tilstrekkelig kompetanse i alle systemer for å få det til. Man hadde vel konkludert med at for å komme videre i den prosessen der sånn for regionen sin del så er det viktig at man har internasjonale nettverk og at man jobber langsiktig med det her (Respondent (FK) 1:2015)

Aktörerna i Nordland hade god erfarenhet med hur arbetet genom VRI hade fungerat. Projektledaren i innovationsprojektet redogjorde för att smart specialisering i stor grad kunde beskrivas som VRI i stor skala (Respondent (FK) 5;1: 2015). När smart specialisering diskuterats i några omgångar i VRI-styret togs ett beslut om att fylkeskommunen skulle följa upp initiativet. Det lades därefter fram för fylkesrådet där de förhörde sig om detta var något man kunde gå vidare med. De fick en positiv respons och från fylkesrådet och *“... da meldtes Nordland inn i plattformen, som region nummer 100”* (Respondent (FK) 2:2015). Fylkeskommunens dåvarande näringschef var styrelseledare i VRI-styret. Detta innebar att när VRI-

styret beslutade att fylkeskommunens skulle följa upp arbetet så var det hen och hens avdelning som fick ansvaret (Respondent (FK) 1;2;5: 2015).

3.3.4 På bordet hos avdelning för näringsliv- och regional utveckling

Ansvaret för att följa upp initiativet med smart specialisering gavs följaktligen till fylkeskommunen, och hamnade på bordet hos avdelning för näringslivs- och regional utveckling. Den nya uppgiften gav upphov till ett behov för att bygga upp kompetens i den egna organisationen runt det nya arbetet. Flera ur ledningen och personalen skickades på möten och som observatörer på så kallade peer reviews där RIS3, smart specialiseringsstrategier, utvärderades av experter vid plattformen. På så vis kunde de bilda sig en egen uppfattning av om detta var strategiskt för fylkeskommunen. Det var några av de mer erfarna rådgivare som i samarbete med näringschefen drev detta framåt i början. NFR och INs regionala representanter deltog också i delar av denna process (Respondent (FK) 5;1;4: 2015).

Det var inte helt självklart att Nordland skulle få medverka på en peer review innan de registrerat sig på plattformen. De upptog därmed platsen och resurser från regioner som genom EU:s nya regelverk måste ha en RIS3 på plats för att kunna ta del av strukturfonderna. Sekretariatet i Sevilla fann dock Nordland som väldigt intressanta utifrån den egna drivkraften att delta. De beskriver också att sekretariatet framhävde att Nordland passade in som en perifer region som delade många av de samma utmaningarna som andra europeiska regioner (Respondent (FK) 5;1: 2015). *Vi reiser på førsteklasse inn i smart specialisering der vi kan rett og slett finne ut hva vi vil* (Respondent (FK) 4:2015). Parallellt med detta pågick förberedelserna med en ny FoU-strategi. Smart specialisering skrevs följaktligen in som en del av den (Respondent (FK) 5: 2015).

3.3.5 Fylkestingets beslut i om smart spesialisering

I februar 2013 antog Fylkestinget i Nordland den nye strategien for forskning og utvikling i Nordland (FoU) som ska gälla fram till 2025, parallellt med Nordlands fylkesplan. Smart spesialisering mottogs positivt av politiken och de poängterar att det inte på något sätt ansågs som kontroversiellt (Respondent (FK) 4;5:2015). Politikerna var flera gånger involverade i den föregående processen då saker kopplat till strategien varit uppe för diskussion både i fylkesrådet samt fylkestinget (Respondent (FK) 4;5: 2015). Fylkeskommunens fylkesråd har i större grad än fylkestinget varit involverat eftersom alla saker är inne på behandling där (Respondent (FK) 2;4:2015).

"... vi har nok ønsket oss, altså i administrasjonen [...] at vi kunne ha bredere politiske debatter også i fylkestinget om innovasjonspolitikken [...] Men så lenge det er forankret i rådet så tenker jeg at vel, vel, ok" (Respondent (FK) 2:2015).

Fylkestinget ansåg nätverk och samarbete som helt centrala aspekter för den regionala utvecklingen, i synnerhet i samband med deltagelse i europeiska finansieringsprogram.

Nettverk og samhandling er den viktigste strategien for å styrke og utvikle næringer, institusjoner og fagmiljøer. Fylkestinget er derfor positive til Nordlands innmelding i EUs plattform for utvikling av regional forskning og innovasjon. Her vil Nordland få mulighet til å delta på læringsarenaer, samt knytte nødvendige nettverk i Europa. Dette blir spesielt viktig i arbeidet med å hente midler fra EUs 8. rammeprogram for forskning, Horizon 2020 (Strategi for forskning og utvikling vedtatt i fylkestinget, 26 mars 2013).

Fylkestingets beslut innebar att arbetet med smart spesialisering hade politisk förankring. Det var efter detta som fylkeskommunens administration på allvar började arbeta med smart spesialisering i form av en ny innovationsstrategi (Respondent (FK) 5: 2015).

3.3.6 Analys och utformning av strategin i S3-plattformen

Efter att det politiska beslutet tagits fortsatte arbetet utifrån S3-plattformens riktlinjer. Det första steget i S3-plattformens guide innebar en kartläggning av regionens styrkor och svagheter i samband med den regionala FoI-aktiviteten (Respondent (FK) 2;4;5:2015). Analysen färdigställdes i augusti 2013 och presenterades i september på en peer review på Kreta utav fylkeskommunens biträdande näringschef. Det som presenterades då var ett utkast på den nya innovationsstrategin och inte det färdiga dokumentet. Feedbacken de fick på peer reviewen var att de inte gjort tillräckliga prioriteringar utan borde bli ännu mer specifika i val av fokusområden (Respondent (FK) 5: 2015). Efter detta genomfördes ytterligare en analys för att vidta åtgärder med grundlag av den feedbacken som gavs av experterna vid S3-plattformen (Respondent (FK) 2:2015).

"... jeg synes det var veldig nyttig å gjøre det og kunne ta med oss de innspillene vi fikk fra de ekspertene som hadde lest det vi hadde skrevet og så videre. Til å ta med i prosessen med å lage strategien. Det var veldig nyttig å kunne si "disse EU-folka de sa vi egentlig ikke har prioritert selv om vi tror vi har prioritert" (Respondent (FK) 5: 2015).

Fram till och med september 2014 handlade arbetet i stor grad om att omvandla resultaten i analysen till politik och en färdig strategi (Respondent (FK) 1;5: 2015).

3.3.7 Innovationsstrategin 2014 - 2020 – "Et nyskapende Nordland"

Den färdiga innovationsstrategin "Et nyskapende Nordland" lades fram i slutet av september 2014 och antogs av Fylkestinget den 13 oktober. Strategin har fokus på att bygga upp innovationssystem runt områdena; sjömat, industri och turism, som är Nordlands centrala exportnäringar. Dessa tre områden går även i linje med regeringens prioriteringar för norsk forskning. Fylkeskommunen har redan utformat regionala strategier för bl.a. turism, internationellt arbete, industriutveckling, marin utveckling. Dessa strategier formade mycket av grunden för den regionala

innovationsstrategin som ska ses som en horisontell satsning (Respondent (FK) 2:2015). Innovationsstrategin har inte heller den mött något motstånd från politikerna (Respondent (FK) 2:2015). Att prioritera några sektorer framför andra ska inte ha väckt betydande opposition eller oenighet. *"Det eneste skjære i sjøen er at politikerne er veldig, veldig opptatt av landbruk så det kommer hele tiden inn som en sånn ekstra dimensjon"* (Respondent (FK) 5: 2015). Jordbruk ses däremot i sammanhang med upplevelsebaserad turism. En av informanterna uppger att alla måhända inte är lika förtjorda med att jordbruk inte är ett av de huvudsakliga fokusområdena. Hen menar dock att alla är överens om att det är klokt att företa prioriteringar (Respondent (FK) 5: 2015). Innovationsstrategin är nu i färd med att formuleras till en handlingsplan, och konkreta aktiviteter. Ett förslag på handlingsplan lades fram för fylkeskommunens innovationsgrupp i februari 2015. Flera respondenter påpekar att denna kunskapsbaserade ansatsen har öppnat ett gemensamt sätt att prata om regional utveckling på. Både internt i fylkeskommunen men också i fylkeskommunenens dialog med externa aktörer (Respondent (FK) 1;4;5: 2015). Ett av resultaten hittills uppges vara en ändrad attityd till den egna regionen.

Nord-Norge har vært i veldig mange år fremstilt som en elendighetsregion, ett offer [...] Nå går vi ut å sier at vi i Nordland er ganske gode, vi er faktisk veldig flinke på sjømatproduksjon, kraftforedlende industri og vi har et supert reiseliv" (Respondent (FK) 5: 2015).

Under samtalen med de regionala representanterna framkommer dessutom att det medfört ett nytt sätt att arbeta på, en arbetsmetodik, internt i administrationen. De beskriver att det givit dem ett nytt sätt att tänka på i förhållande till kunskaps- eller forskningsbaserad strategiutformning.

"... vi har fått en del faglig påfyll, fått noen verktøy og vi har fått kunnskap og så videre gjennom å delta i smart spesialiseringsplattformen. Men det har blitt noe helt annet, det har blitt en arbeidsform, en metodikk [...] knyttet til at vi har tatt i bruk et

tankegods som EU har utvikket om at vi skal bygge videre på det vi allerede er gode på å finne nye ting utfra det” (Respondent (FK) 5:2015).

3.3.8 Interaktion mellom fylkeskommunen og nasjonell nivå

Interaksjonen mellom departementen og Nordland fylkeskommun präglas av varierad kontakt. Flera av de regionala respondenterna ger uttryck för att de skulle önska att departementen visade något mer engagemang i kontakten med fylkeskommunens arbete med smart specialisering.

”... den første reaksjonen jeg hørte er at departementene var ”Vi skal jo ikke inn å legge oss opp i hva regionene gjør, og vi skal ikke styre regionene”, men [...] det er ikke det her handler om [...] De må på et eller annet vis forholde seg til det som skjer i regionen [...] og det har i så mange år vært et sånn evig tema, hvordan får du til samhandling, samarbeid på tvers av forvaltningsnivå [...] Du har sektorpolitikk som gjør hver sine greier så skal vi regionalt prøve å finne løsninger og så går det ikke fordi sektorpolitikken ikke snakker sammen (Respondent (FK) 5: 2015).

En av informanterna menar att några av de berörda politikområdena är relativt centralstyrda och utmärks av en stark sektorfokus. Hen menar att blir ett hinder regionalt eftersom det upplevs försvåra för dem att hitta goda lösningar som är anpassade till de regionala förutsättningarna (Respondent (FK) 5: 2015). Flera uppger att de har förståelse för att det finns en viss avvaktande hållning, speciellt hos KMD, men de är inte säkra på varför sektordepartementen förhåller sig reserverade till konceptet. De menar att utformning av nationella prioriteringar förutsätter en nära kontakt med de regioner som är starkast inom dessa sektorer eftersom att det är där satsningarna ska genomgöras. Samtidigt framhålls att fylkeskommunen i första hand efterfrågar en tätare dialog om innehållet i politiken. De menar att samtal om näringsutveckling fort tenderar att gå över i en diskussion om finansiella medel. En av respondenterna poängterar att för dem handlar det om mycket mer än pengar (Respondent (FK) 1;4;5:2015). En informant beskriver att hen

har ett intryck av att departementen är lite rädda för att behöva ta ställning till konkreta åtgärder (Respondent (FK) 4:2015). Låg grad av kunskap om smart specialisering som policyverktyg lyfts också fram som en möjlig orsak till att departementen förhåller sig avvaktande till temat (Respondent (FK) 1;5: 2015). Dock framhålls att fylkeskommunen själv i vissa fall måste vara mycket mer konkret i vad de efterfrågar av departementen för att kunna få gehör (Respondent (FK) 4: 2015).

Representanter från Nordland fylkeskommun har dock vid flera tillfällen varit hos KMD och presenterat sitt arbete. De har även varit med på ett möte i den interdepartementala forskningskommittén (EU/EØS spesialutvalg) och pratat om konceptet tillsammans med forskaren Bjørn Asheim från Lunds universitet (Respondent (FK) 4: 2015).

"... vi har blitt brukt i en del type sammenhenger og mitt inntrykk, mitt personlige inntrykk [...] det er at departementer har finansiert VRI nå i to perioder og nå inne i tredje perioden, men de har ikke tatt mye kunnskap tilbake igjen om hva det her er for noe, den kunnskapen ligger i forskningsrådet (Respondent (FK) 4: 2015).

Norges forskningsråd beskrivs som den nationella myndighet som de har tätast kontakt och dialog med (på nationellt plan). Denna kontakt är i huvudsak med forskningsrådets regionalpolitiska avdelning. Både NFR:s och IN:s regionala representanter har därtill en aktiv dialog med fylkeskommunen i flera sammanhang på regional nivå. Samarbetet framhävs som välfungerande och omfattar framförallt VRI, regional forskningsfond och EU:s finansieringsmekanismer, som Horisont 2020. NFR beskrivs ha en god förståelse för vad som försiggår ute i regionerna och den dynamiken som präglar arbetet med FoI. NFR framhålls även ha en god insikt i att regionerna måste inkluderas i dialogen om nationell politik i fråga om mobilisering av aktörer och implementering av den nationella politiken (Respondent (FK) 5: 2015). NFR framhävs dessutom som insatta i tankesättet bakom smart specialisering men att de saknar mandat för att vidta några åtgärder utöver att förmedla kontakter och information (Respondent (FK) 4: 2015). Detta styrks även av representanten från

Agderforskning. Hen beskriver att Forskningsrådet visar stort intresse och att departementen har sagt att de är positiva men har än så länge inte sagt att de önskar ålägga regionerna att vidta några åtgärder (Respondent (AF) 11: 2015).

Egentlig så burde jo departementene eller regjeringen på en måte bare instruere norske fylkeskommuner til å gå igang og jobbe ut sånne strategier med en gang fordi at det er ikke noen grunn til at man ikke skal gjøre det (Respondent (AF) 11:2015).

Innovation Norge centralt har i begränsad grad varit involverad i diskussionerna runt smart specialisering. Representanter från Innovasjon Norges regionala kontor i Nordland har dock vid ett par tillfällen deltagit i olika delar av processen för att bidra med näringslivsperspektivet (Respondent (IN) 3:2015).

På frågan vilka arenor där smart specialisering och liknande problemställningar kopplat till FoU/I diskuteras uppges att det finns ett antal där fylkeskommunerna möter nationell nivå. Respondenterna framhäver dock att den främsta mötesplatsen där FoI-politiken har diskuterats är nationale samlingar inom VRI. Andra nätverk omfattar exempelvis näringslivschefer eller internationella koordinatörer men där det inte direkt riktas fokus på forskning- och innovationspolitik (Respondent (FK) 5;1: 2015).

Det har varit ett enormt intresse för Nordlands arbete med smart specialisering från andra norska fylkeskommuner. Några av de anställda i avdelningen har i stor utsträckning deltagit på möten både hos enskilda fylkeskommuner men också på fora där flera fylkeskommuner mötts för att diskutera tematiken. Detta gör att några ur ledningen i Nordlands fylkeskommun menar att de nationellt borde vidta några åtgärder för att underlätta erfarenhetsutbytet (Respondenter (FK) 2;4;5:2015). En av informanterna menar att de därför gärna skulle se att fler norska regioner går in i plattformen. Då kan arbetet knytas närmare upp mot en nationell helhetskontext och de nationella ramvillkoren (Respondent (FK) 4:2015).

3.3.9 Överväganden som legat till grund för responsen

KMD har sedan länge haft krav på att de regionala utvecklingsmedlen ska förvaltas av fylkeskommunen i samarbete med relevanta regionala aktörer. I Nordland har partnerskapstanken och regional samverkan varit en del av arbetssättet länge, där Partnerskap Nordland och VRI har varit centralt. Per i dag fungerar VRI-styret som ett slags samordningsorgan regionalt (Respondent (FK) 5: 2015). Informanten från Innovasjon Norge upplever att fylkeskommunen alltid främjat aktiv involvering från andra regionala aktörer i liknande utvecklingsprocesser. Så också nu i förbindelse med innovationsstrategin (Respondent (IN) 3:2015). Ett av de argumenten som återkommer om varför de menar att det är viktigt att delta i S3-plattformen relaterar till att VRI-programmet avslutas 2016. De intervjuade framhåller att arbetet som har gjorts i VRI har lagt ett gott grundlag för regionalt samarbete och ett gemensamt tankesätt nationellt. Detta är ett arbete de önskar vidareföra. De menar att den europeiska nivån kan vara nästa naturliga steg i det arbetet (Respondent (FK) 5;1:2015). En av representanterna från NFR menar att regionernas arbete med FoI i stor grad beror på hur skickliga de varit på att bygga upp ett system runt det. Därtill så handlar det mycket om hur högt de sätter FoI på agendan, både av politiker och i administrationen i fylkeskommunen. De måste anse att kunskap är viktigt för den egna regionen. Detta har varit fallet både i Nordland och i Agderfylkena (Respondent (S3) 8;(NFR) 9:2015).

Det virker bare som at noen regioner så er de mer samkjørte på hva slags strategi det har for fylket sitt eller regionen sin. De er mer påkoblet hverandre, de er mer enig om hvilken retning de skal i. Som du ser i Adger, Møre og Nordland. [...] Der det ikke er noe særlig engasjement ifra fylkeskommunene selv så blir det ikke så veldig bra [...] Det er ofte det detter litt ned på enkeltpersoner og engasjementet hos fylkeskommunen (Respondent (NFR) 10:2015)

De regionala representanterna poängterar att de gick in eftersom de strävade efter en mer kunskapsbaserad hållning till regional utveckling. De intresserade sig för

möjligheterna som kunde uppstå när EU bygger upp en stor apparat runt arbetet med regional utveckling. De såg inte det som förbundet med några krav eller villkor att registrera sig på plattformen. Det gav dem bara tillgång på ett utvecklat system. En av respondenterna framhöll att de valt att göra en stor satsning kring smart specialisering men att de inte hade behövt göra det (Respondent (FK) 1;4;5: 2015).

"... terskeln for å gjøre det er ikke spesielt mye høyere enn å melde seg på et nyhetsbrev fra forskningsrådet [...] Men vi har jo valgt å bruke penger på det, fordi det koster jo, vi dekker jo alle utgiftene selv, men vi bestemmer jo også i hvor stor grad vi deltar inn i. Det er jo mest av alt bare en mulighet til å være med (Respondent (FK) 1: 2015).

Fylkeskommunens avdelning hade dessutom efterfrågat ett mer systematiskt och prioriterat arbetssätt kopplat till näringslivet. Politikerna är föremål för press mellan alla samhällets behov, en utmanande situation att hantera om fylkeskommunen inte har tillräckliga verktyg. Verktyg för att avgöra vad som är hänsynsmässiga eller väl motiverade näringslivssatsningar (Respondent (FK) 1:2015).

Ett centralt argument från respondenterna är också att smart specialisering kunde bidra till ett bredare nätverk utanför Norge och möjligheten att lära av andra som går igenom den samma utvecklingsprocessen. Målet var att de kunde utveckla regionen i samarbete med andra genom ett mer aktivt deltagande på europeisk nivå. De såg det som avgörande att få tillgång på kunskapsnätverk, fora för samarbete och kunskapsutbyte. De menar att S3-plattformen var ett hänsynsmässigt val ur Nordlands perspektiv (Respondent (FK) 1;2;5:2015). Att regionen genom detta skulle stå starkare i konkurransen om europeiska forsknings- och utvecklingsmedel framhävs som sekundärt (Respondent (FK) 1;2;5:2015). Det framhålls att arbetet med smart specialisering inte medför någon direkt ekonomisk vinning eftersom det är osäkert huruvida detta bidrar till att fler projektansökningar från Nordland godkänns. Det beskrivs dock inte som centralt för beslutet att ta initiativet vidare. Det viktiga var att regionen blev en del av ett etablerat system där det tillrättaläggs

för kunskapsarenor och återkoppling på det regionala arbetet. När EU nu tydliggjorde förbindelsen mellan FoU, innovation, näringslivsutveckling genom S3-plattformen ville man lära sig mer om detta (Respondent (FK) 1;2:2015). *"Altså bare det at innovasjonspolitikken knyttes til regionene og at man er opptatt av å utvikle kunnskapsfeltet er det som tror jeg har vært viktig"* (Respondent(FK) 1:2015). De poängterar dock att det *kan* vara betydelsefullt för norska regioners konkurrenskraft i utlysningar inom Interreg och framtida ramprogram för forskning och innovation (Respondent (FK) 4:2015). Skal man delta i exempelvis Horisont2020 är man exempelvis helt beroende av ett internationellt konsortium (Respondent (FK) 2:2015).

Det beskrivs som att det i Nordland inte är så många andra aktörer än fylkeskommunen som kan ta rollen att bygga upp sådana projekt. I storstadsområdena exempelvis är det många andra miljöer som har den funktionen. I Nordland beskriver respondenterna från fylkeskommunen att de har få folk, få kunskapsmiljöer, få företag och därmed blir fylkeskommunen en nyckelspelare i det regionala utvecklingsarbetet (Respondent (FK) 1;4;5:2015). Orsaken till detta är att Nord-Norge är en relativt kapitalfattig region, det är mindre finansiella medel i det privata och mer i det offentliga. Offentlig sektor får därför en central roll i Nordnorge jämfört med andra delar av landet. Långa avstånd och gles befolkningstäthet utgör en utmaning för dessa områden och ska regionen utvecklas måste fylkeskommunen vara proaktiv. Det är inte gunstigt att vara för kritisk eftersom regionen är helt beroende av att skapa nya arbetsplatser. Det framhävs att ledningen i fylkeskommunen därför har varit positivt inställda när anställda i administrationen tagit initiativ till nya förslag liknande det med smart specialisering (Respondent (FK) 5;1:2015).

Flera av de regionala respondenterna poängterar att smart specialisering och vilka fält som där sätts i ett sammanhang går helt i linje med Nordlands tankesätt och arbete. Fylkeskommunen har på så vis identifierat sig med EU:s definition av

området. De intervjuade ger uttryck av att de upplever en tillhörighet till det regionala samarbetet i EU (Respondent (FK) 1;4;5:2015).

“... at nå bygger man opp en regionalpolitikk igjen i Europa, basert på øke regional verdiskaping, det passer oss som hånd i handsken og vi vil være med på det. Det er ikke noe vanskligrere svar enn det altså (Respondent (FK) 4:2015).

Vest- och Aust-Agder fylkeskommuns inträde i S3-plattformen

I december 2014 gick bägge Agderfylkena in som medlemmar av S3-plattformen. De har hittills enbart registrerat sig i plattformen. Arbetet med analys och peer review förväntas genomföras under 2015. Agder är i likhet med Nordland en av Norges stora exportregioner och begreppet introducerades också där via ett VRI-projekt (Respondent (AF) 11:2015). Representanten för Agderforskning framhäver att forskningsmiljön fungerat lite som en pådrivare i första fasen (Respondent (AF) 11:2015).

“... vi har tatt på oss en rolle i forhold til å være en sånn pådriver i den fasen men sen er det jo fylkeskommunene selv som må ta stilling til, formelt [...] er dette noe man skal gjøre (Respondent (AF) 11:2015).

Den huvudsakliga orsaken för att Agderfylkena intresserat sig för smart specialisering handlar om fylkenas konkurranskraft i projektsammanhang. Respondenten hänvisar till att medverkan i plattformen skapar gynnsammare förutsättningar för regionala aktörer inom både Interreg och Horisont2020. (Respondent (AF) 11:2015).

Smart spesialisering på godt og vort har blitt en felles referanse mellom en del europeiske regioner [...] det gjør det lettere å lage søknader og samarbeide med andre regioner når du har den referansen i smart spesialisering [...] det er på en måte en pragmatisk grunn i forhold til at man bør lage en sånn strategi og egentlig bør gjøre det ganske kjappt (Respondent (AF) 11:2015).

Det andra motivet handlar om att arbetet kan bidra till att på ett positivt sätt utmana det befintliga tankesättet i regionen, bl.a. genom den externa peer reviewen. Det rör sig också om att tänka smartare i förhållande till att företa skarpare prioriteringar med knappa offentliga resurser (Respondent (AF) 11:2015). Det poängteras emellertid att smart specialisering måste bidra med ett komplementärt värde och inte bryta med pågående arbete och initiativ i regionen. Den intervjuade framhåller dock att smart specialiseringstanken inte anses som revolutionerande jämfört med hur de redan jobbar med regional utveckling. (Respondent (AF) 11:2015).

3.3.10 Vad som möjliggjort fylkeskommunens respons

På frågan om varför de tror att Nordland var först ute kommer svaret från flera håll att Nordland som på flera sätt kommit längst i arbetet med regional utveckling kopplat till FoU/I. I starten, när några av de anställda visade intresse för att börja jobba med smart specialisering skickades de på möten av ledningen för att få tillgång på mer kunskap. De anställdas idéer premieras och lyfts fram och ledningen framställs som positiva och flexibla i förhållande till individuellt initiativtagande (Respondent (FK) 5;1:2015). Detta har medfört till att arbete med smart specialisering blev en central del av fylkeskommunens arbete inom FoI. Ett fält som under en längre tid varit ett viktigt satsningsområde för regionen parallellt med ett aktivt deltagande på europeisk nivå.

"... jeg tror at det kommer av at, altså den forhistorien at vi hadde en offensiv, altså en ledelse som var relativt kompetent på det her og ganske fremoverlent i forhold til FoU som et kunnskapsfelt som var viktig for fylkeskommunen (Respondent (FK) 1:2015)

Representanten för Innovasjon Norge oppger, i likhet med de andra, att fylkeskommunen länge har främjat kompetens och regionalt samarbete inom FoU/I. Hen hänvisar också till att fylkeskommunen även haft stora budgetar att förfoga över vilket gjort att de har kunnat disponera resurser, både folk och pengar, på

områden de velat satsa på (Respondent (IN) 3:2015). Fylkeskommunens resurstillgang i form av både personell och finansiering, har inneburit att de haft möjlighet att avsätta resurser för att utreda satsningens potential. Per i dag lägger Nordland runt 3 ½ - 4 heltidstjänster på FoU, innovation och användningen av stimuleringsmedlen. De framhäver att det därmed nu är betydliga resurser som går till detta arbete (Respondent (FK) 2:2015). Andra regioner har ansett det som något resurskrävande att gå in i en liknande process

"... fordi vi jo er et av de fylkene som har mest utviklingsmidler så har vi jo kanskje en ressursbase for å gjøre den typen tunge prosesser som er litt annerledes enn flere andre fylker" (Respondent (FK) 2:2015).

De finansiella medlen som fylkeskommunen disponerar över medför att de har råd till denna typ av prioriteringar och satsningar (Respondent (FK) 1;4;5:2015). De egna stimuleringsmedlen för forskning är mer omfattande än de som läggs på VRI och har syftat till att främja FoU-samarbeten mellan näringslivet och forskningsmiljöerna (Respondent (FK) 1:2015). De framhäver att flera andra fylkekommuner menar att de inte kan jämföras med Nordland eftersom deras finansiella kapacitet skiljer sig avsevärt åt. Nordland har runt 300 miljoner i statliga medel varje år som är öronmärkta till regional utveckling vilket varit den huvudsakliga finansieringskällan för systemet runt smart specialisering. Detta är något respondenterna själva framhäver som en av de avgörande faktorerna för att de har kunnat arbeta med smart specialisering utan att det gått på någon större bekostnad av annat (Respondent (FK) 1;4;5:2015)

Det er det som skiller oss, for at vi kan komme så fort i gang, fordi det er et spørsmål om prioriteringer, mens andre kanskje har det mye verre, fordi at de må [...] slå det opp imot videregående skole og samferdsel. Vi kan gjøre begge delene fordi de her virkemidlene kan ikke brukes på skole og samferdsel, de må brukes til regional utvikling..." (Respondent (FK) 4:2015)

När jag frågade huruvida de upplevde att de hade nödvändig kompetens på plats när arbetet påbörjades svarar de att kunskapen fanns internt i organisationen från tidigare arbete med FoU/I. Både i den administrativa ledningen och bland de anställda i administrationen. Projektledare för innovationsstrategin hade dessutom god erfarenhet av arbete med regionalt FoU-arbete från Innovasjon Norge, KD och KMD. Fylkeskommunen har därtill i stor grad önskat nyttja sig av de regionala forskningsmiljöerna både för dokumentation och politikutveckling (Respondent (FK) 2:2015). En av de åtgärder som vidtogs var dock att en ny medarbetare fick ansvar för stimuleringsmedlen till kunskapshöjande insatser om innovation och FoU på universitetet i Nordland (Respondent (FK) 2:2015). För att bygga upp kunskapen om smart specialisering och innovation internt i fylkeskommunen organiseras en rad kurser och seminarier på temat. Målsättningen är att administrationen ska få en gemensam förståelse för vad arbetet betyder för deras arbetsområden (Respondent (FK) 4:2015). Därmed har de upparbetat en god kompetens på området generellt i fylkeskommunen och en gemensam förståelse för vad det handlar om (Respondent (FK) 2:2015). Fylkeskommunen beskrivs dessutom ha en medvetet klar kunskapsbaserad ansats i arbetet med regional utveckling. Grunden till detta är att flera av de anställda har en bakgrund från olika forskningsmiljöer. Både i ledningen och i personalen (Respondent (FK) 5:2015). Detta var också gällande för den grupp som ansvarade för att ta smart specialisering in i regionen. En informant beskriver att hens uppfattning av andra fylkeskommuner och i synnerhet VRI-styrenera är väldigt olik sammansatta. De personerna som sitter i styret i Nordland har varit involverade i kunskapsfältet under lång tid vilket gjorde att de kunde översätta arbetet på ett bra sätt till politiker och andra i fylkesadministrationen (Respondent (FK) 1:2015).

Vi hadde et partnerskap i Nordland som da gjennspeilet seg i styret i VRI som var veldig kompetent, altså de har jobbet sammen fra ulike posisjoner lenge og hadde et litt sånn omforent syn på utviklingsprosesser for Nordland, det tror jeg har vært

viktig. Det var en sånn arbeidsgruppe som jobbet sammen mot store mål (Respondent (FK) 1:2015)

Representanten för Innovasjon Norge menar att detta är en av anledningarna till att de regionala politikerna har stor tillit till administrationen och lyssnar på deras rekommendationer (Respondent (IN) 3:2015). Kontakten mellan både politiker, administrativ ledning och de anställda framställs som väldigt god.

"... vi har også hatt en flink ledelse som har vært fremoverlent og utviklingsorientert, og det er det ikke alle som har. Så det er en kombinasjon av at du har et stort fagmiljø, en dyktig ledelse og penger tror jeg" (Respondent (FK) 5:2015).

I frågeställningen om varför inte fler norska regioner valt att gå in i plattformen, med undantag för Agderfylkena, svarar en respondent att tröskeln för att ansluta sig uppenbart är större än de upplever det, *"Sen kan det jo være noe med litt sånn kanskje med kulturen her "Eh la oss bare gjøre det! Ser hva som skjer". Det er ikke noe farlig"* (Respondent (FK) 1:2015). Regionens pragmatiska inställning till EU och europeiskt engagemang framställs som en viktig faktor för att det framstod som relativt oproblematiskt att gå in i arbetet med smart specialisering. De beskriver det som en liten övergång. De understryker att det inte är något de gör utöver kärnverksamheten utan är integrerat för att nå mål som redan är satta i fylkeskommunen (Respondent (FK) 2:4:2015). Ytterligare en central aspekt relaterar till den regionala indelningen i förhållande till FoI och närheten till beslutsfattarna. Ansvaret för förvaltningen av de olika ordningarna skiljer sig sig nämligen åt nationellt. En av respondenterna påverkar att det kan ha påverkats fylkeskommunens möjlighet för att respondera och fatta beslut i förhållande till initiativet. Trøndelag, Agder och Møre og Romsdal som haft kontinuerlig dialog med Nordland och nämns som några av de mest engagerade i förhållande till smart specialisering (Respondent (FK) 1:2015).

Men disse tre regionene her er forskjellige fra Nordland på en måte, og det er at vi er et VRI-prosjekt og et fylke og jeg som prosjektleder sitter i fylkeskommunen mens det

er to fylkeskommuner i alle de tre regionene. Så de sitter utenfor, de er lokalisert utenfor fylkeskommunen langt på vei. Jeg tror den nærheten til fylket kan [...] ha vært en faktor som gjør at det har vært lettere å ta beslutninger rett og slett. Om hva vi gjør og det at du ikke må koordinere to ulike fylkeskommuner i denne beslutningsprosessen (Respondent (FK) 1:2015)

Representanten för forskningsrådet bekräftar att den varierande regionindelningen även ses som en potentiell orsak till att samarbetet inte varit bättre mellan VRI och RFF (Respondent (NFR) 10:2015). Uppdelning av ansvar framhävs inte endast vara en framträdande del av regionindelningen och den nationella strukturen men också internt i fylkeskommunen. Det beskrivs att de upplever att för många framstår forskning, utveckling och innovation som abstrakta begrepp som är svåra att sätta in i en praktisk kontext i fylkeskommunens övriga verksamhetsområden, även internt mellan avdelningens enheter.

“... hvordan det kobler seg til andre arbeidsområder er [...] en løpende utfordring for oss internt i avdelingen, fordi man tenker så søylat, altså de som jobber med industriutvikling jobber med industriutvikling og de forstår ikke dette her med forskning eller utdanning. Det har vært helt sånn frakoblet så det er [...] min forhåpning at [...] vi i større grad ska se at kunnskapsutvikling er en sånn nødvendig prosess og henger sammen med alle næringsområder (Respondent (FK) 1:2015)

3.3.11 Sammanfattning av tredje delen av kapitlet

Nordland fylkeskommun hänvisar till smart specialisering som en ny möjlighet till att samverka med andra europeiska regioner inom FoI-politiken. Det ses som ett led i att vidareföra regionens arbete som byggts upp genom VRI. Det kopplas också till en lång tradition för både europeiskt engagemang och arbete med regional forskning och innovation. De ger uttryck för att smart specialisering går helt i linje med det regionala tankesättet. Även om EU:s incentiv för att delta i S3-plattformen inte riktar sig till norska aktörer anses tröskeln för att registrera sig så låg att fylkeskommunen inte har något att förlora på det. Fylkeskommunen har kunnat avsätta betydande resurser för implementeringen av FoI-politiken och satsningen på smart specialisering. Det framhävs som ett område som får mycket uppmärksamhet både av politikerna och i administrationen. Fylkeskommunen anses ha en stor resursbas baserat på regionala utvecklingsmedel som möjliggör att de kan genomföra satsningar utan att det i betydande grad går ut över annan verksamhet.

4 Teoretisk analys av de empiriska fynden

I det föregående kapitlets första del har jag redogjort för utvecklingen på EU-nivå mot mer integrerade sektorer med utgångspunkt i introduktionen av smart specialisering. Andra delen gav en bild av organiseringen på nationell nivå och hur nationella aktörer förhåller sig till denna ändring. Detta kan också ses i förbindelse med förflyttningen av ansvarsområdet regional forskning som genomfördes vid förvaltningsreformen 2010. En annan aspekt är därtill Norges anslutningsform till EU och medverkan i de respektive politikfälten. I den tredje och sista delen redovisades processen i Nordland fylkeskommun, hur arbetet organiserats och vilka aspekter som har varit centrala för fylkeskommunens möjlighet och vilja att respondera på ändringarna. I detta kapitel ska de empiriska resultaten tolkas mot bakgrund av det teoretiska perspektivet och faktorerna som presenterades i kapitel 2. Först avser jag redogöra för de organisationsteoretiska faktorens betydelse för fylkeskommunens svar på ändringarna i omgivningen. Därefter dryftas fynden i kontexten av flernivåstyre och intergovernmentalism.

4.1 Organisationsteoretiska perspektivets relevans

Utgångspunkten för uppsatsen handlar om att EU har skapat vissa överstatliga styrningslinjer för regional utveckling. Vi har sett att hur regionala myndigheter responderar kan vara en effekt av organisationsstrukturen inom och runt dem. I detta fall riktas uppmärksamheten på hur regioner i ett icke-medlemsland påverkas av- och svarar på denna styrning. Ur ett organisationsteoretiskt perspektiv ger den formella organisationsstrukturen i flernivåsystemet upphov till vissa rollförväntningar som därav har inverkan på handling. Rollförväntningen förväntas påverka vilka perspektiv och förhållanden som tas i betraktning och vilka alternativ

som ses som mer betydelsefulla än andra. En organisation kan därtill gradvis utveckla egenskaper och normer som går utöver de formella uppgifterna. Dessa normer är specifika och gemensamma för de som arbetar inom ramen för den formella organisationen. I fallstudien av Nordland fylkeskommuns arbete med smart specialisering finns tecken på att både de formella och informella organisatoriska karaktärsdragen har haft en betydelse för responsen. Introduktionen av smart specialisering har därtill gått via regionens egna europeiska nätverk och inte genom kanaler via den nationella nivån vilket styrker utgångspunkten i flernivåstyre. Härfter redogörs mer grundligt för vilken betydelse faktorerna haft för processen utifrån de empiriska fynden.

4.1.1 Betydelsen av ansvarsfördelning inom och mellan styρνivåerna

Horisontell specialisering handlar om fördelning av uppgifter eller ansvarsområden inom eller mellan enheter i en organisation baserat på principerna sektor, geografi eller funktion. På *europisk nivå* hänvisar det till uppdelningen mellan EU-kommissionens generaldirektorat, etableringen av S3-plattformen och hur det inverkar på förståelsen av området. Horisontell specialisering på *nationell nivå* avser arbetsfördelningen mellan departementen och myndigheter. På *subnationell nivå* avser det ansvarsfördelning inom den fylkeskommunala verksamheten. Detta förväntas ge upphov till rollförståelser som i sin tur kan förväntas påverka hur samarbets- och konfliktlinjerna går på tvärs av aktörer och styrningsnivåer. Det förväntas även ha betydelse för huruvida områden och enheter är koordinerande med varandra eller om samordningen går via externa funktioner. Dessa kontaktlinjer förväntas reflektera huruvida specialiseringsmönstret går i linje med eller avviker från principerna av en annan. Den horisontella specialiseringen är nära sammanknutet till vertikal specialisering som avser kompetensöverföring uppåt eller nedåt i flernivåsystemet. Styrningsnivåerna präglas av olika grader och typer av specialisering i den organisatoriska strukturen. Detta kan medföra systematiska

implikationer för styrning av processer som innebär interaktion emellan nivåerna (Trondal och Bauer 2015:16-18). Styrning blir därtill mer sammansatt om policyområdet går på tvärs av sektorer (Kolltveit et al.2014:7-8), detta eftersom området är del av ett större policyfält som styrs av riktlinjer på flera styrningsnivåer. Decentralisering av uppgifter eller befogenheter förväntas följaktligen möjliggöra en tillkoppling mellan aktörer på andra nivåer. Det är en effekt av att ansvarsförflyttning till den *subnationella nivån* medför att styrning av de regionala myndigheterna minskar och de kan agera som en mer oberoende styrningsnivå oberoende av nationell nivå. Detta förväntas även reflekteras i rolluppfattningen hos de anställda i fylkeskommunen. På *europaisk nivå* avser en vertikal specialisering att S3-plattformen organiserats som en avskild och underliggande enhet under kommissionens generaldirektorat. Det kan beskrivas som en rådgivande relativt oberoende enhet och som har en samordnande funktion mellan generaldirektoraten för forskning respektive regionalpolitik. Vertikal specialisering på *nationell nivå* avser förflyttning av ansvaret för regional forskning genom RFF ned på subnationell nivå och ansvaret för regional forskningsmobilisering till Norges forskningsråd. Det begränsar därmed departementens styrningsmöjligheter över detta område men innebär också att forskningsrådet innehar ett begränsat styrningsmandat. Ur ett organisationsteoretiskt perspektiv skapar det gynnsammare förutsättningar för samarbete mellan enheter på tvärs av olika styrningsnivåer, följaktligen för fylkeskommunens förmåga att delta relativt oberoende i ett europeiskt sammanhang. Den vertikala specialiseringen förväntas alltså ha öppnat upp för ett tätare samarbete mellan fylkeskommunen och S3-plattformen som horisontellt specialiserade enheter.

Utifrån faktorn horisontell specialisering kan en närmare integration av två sektorer förklara etableringen av en delvis oberoende enhet. Det handlar om att böta på svårigheter med horisontell (interorganisatorisk) samordning och arbetsfördelning och upprättandet av en extern enhet kan göra det lättare. Introduktionen av smart specialisering som ett styrmedel är ett led i EU:s

uppmärksamhet på att skapa en närmare koppling mellan de regionala strukturfonderna och Horisont2020. Tankegången bakom smart specialisering och arbetet kopplat till RIS3 passar således inte enbart in under regionalpolitiken men innefattar också till stor grad forsknings- och innovationspolitiken. Samlat medför det ett anspråk på att upprätta en extern enhet som för visso underlagts DG för regionalpolitik men i stor grad också ses som en del av ansvarsområdet som tillfaller DG för forskning. Således speglar den horisontella specialiseringen hur smart specialisering ska definieras och ska förstås. Informanterna ger uttryck för att tankesättet kring smart specialisering och det kunskapsmässiga innehållet går helt i linje med fylkeskommunens utgångspunkt för det regionala arbetet. Det som diskuteras inom ramen för arbetet relaterar till områden som näringsliv, forskning, innovation och regional utveckling. Det utgör i likhet med förväntningen en orsak till att det bildas naturliga förbindelser mellan fylkeskommunen och EU:s arbete i S3-plattformen.

Etableringen av S3-plattformen innebar även att rådgivningsfunktionen separeras från EU-kommissionens uppgift att fördela finansieringsmedel och initiera ny politik. S3-plattformens uppgift består i huvudsak av att bistå DG Regio med att erbjuda rådgivning till myndigheter i utformningen av RIS3. Däremot innehar plattformen en dubbel roll att som forskningsinstitut även tillvarata den teoretiska utvecklingen av konceptet. Uppgifterna antyder att S3-plattformen fungerar utifrån en mer funktionell princip. Fylkeskommunens kontakt med S3-plattformen tar följaktligen utgångspunkt i plattformens roll att stödja utformningen av innovationsstrategier. Funktionsprincipen tar utgångspunkt i den process som genomgås för att uppnå en strategi baserat på smart specialisering. Detta är i enlighet med fylkeskommunens uppgift att utforma en innovationsstrategi och som ligger till grund för kontakten dem emellan. Samarbetet baseras därmed på deras funktionella roller. Rolluppfattningarna hos fylkeskommunen kan därför förstärkas i kontakten med EU och S3-plattformen. Arbetet i plattformen kan på så vis sägas utgå både ifrån ett sektoriellt och funktionellt samarbetsmönster som

fylkeskommunen identifierar sig med. Denna tillkoppling mellan en av EU:s enheter möjliggörs av två faktorer. För det första öppnar den vertikala specialiseringen och decentraliseringen av ansvaret för regional forskning upp för att den subnationella nivån kan agera mer oberoende av nationell nivå. För det andra handlar det om att EU öppnar upp för samverkan med tredjeland och att det tar form av mer mjuka styrningslinjer snarare än bundet via regelverk. Detta gäller dock just för icke-medlemsland eftersom det för medlemsländerna avser konditionalitet förbundet med strukturfonderna. Konditionaliteten kan medföra en övernationalisering av medlemsländernas regionalpolitik och att nationalstaten kan kringgå utifrån de organiserade incitament som EU ger upphov till. Smart specialisering som ursprungligen avser relativt mjuka riktlinjer för utformning av FoI-strategier har gjorts mer formellt och förbindande genom konditionaliteten. EU:s styrningslinjer har därmed sannorlikt en annan effekt för exempelvis svenska myndigheter än för de norska. Trots för att guiden för smart specialiseringen medför ganska begränsad styrning är arbetet som omger strategiutformningen relativt formaliserat och organiserat. I likhet med redogörelsen för mjukare styrmedel innebär mer formaliserade styrmedel att styrningseffekterna ökar. Fylkeskommunens intryck av att de redan nu upplever ändringar i deras egna arbetssätt och hållning kan tolkas som en effekt på bakgrund av detta. Även om EU-kommissionen inte har lagstiftningsbefogenheter kopplat till arbetet med smart specialisering i kontexten av de norska aktörerna ger det upphov till incitament. Följaktligen ges EU riktlinjer ett visst indirekt inflytande genom plattformen. Detta relaterar till att det är ett nätverk i regi av EU och för det andra är arbetet på plattformen förbundet med tydliga riktlinjer och har tillförts resurser och administrativ kapacitet. Arbetet i plattformen är baserat på frivilligt deltagande men representanterna för fylkeskommunen uppger att när de först gick in i arbetet ville de göra det med utgångspunkt i smart specialiseringsguiden. På detta sätt kan kommissionen sägas lägga vissa riktlinjer för det regionala arbetet i de norska regioner som väljer att delta. Det kan vara betydelsefullt eftersom det som skiljer fylkeskommunens tidigare engagemang från

deras deltagelse i S3-plattformen handlar om att arbetet med smart specialisering stor grad handlar om strategiutformning och en ökad kontakt direkt med EU-kommissionen. De andra arenorna där administrationen deltar tar i stor grad form av gränsöverskridande projektsamarbete.

På nationell nivå kommer den horisontella specialiseringen till syne genom den starka sektoridentifieringen i departementen. På regional nivå identifierar sig de intervjuade också med sitt fält men fylkeskommunens struktur har en annan uppdelning och bredare sektorsindelning än det vi finner nationellt. I dialogen med den nationella nivån beskrivs de fylkeskommunala representanter i termer av sin regionala tillhörighet. Det kan förklara varför KMD snarare än sektordepartementen ansvarar för kontakten med de regionala aktörerna. Den regionala dimensionen ses därmed inte huvudsakligen som ett horisontellt ansvar inom respektive departement men har förflyttats till ett eget departement. KMD:s verksamhet präglas av att tillgodose det regionala och kommunala perspektivet på tvärs av sektorer vilket kan tolkas som ett sätt att öka samordningen mellan sektorerna. KMD innehar därmed ägarskapet för det regionala perspektivet i den nationella strukturen och organiseras på så vis i större grad efter en geografisk princip. KMD är väldigt tydliga med att deras arbete handlar om att tillrättalägga de överordnade villkoren för fylkeskommunerna men förflyttningen av befogenheter innebär att de inte avser att styra en självständig politisk nivå. Detta är alltså en konsekvens av en vertikal förflyttning. Kontakten mellan departementen och fylkeskommunens avdelning för näringsliv- och regional utveckling går följaktligen i större utsträckning via KMD än NFD och KD. Fylkeskommunen framhäver istället att de i kontakten med nationell nivå tar utgångspunkt i sin tillhörighet till avdelningen för näringslivs- och regional utveckling. Den horisontella specialiseringen kan därför förklara att fylkeskommunen delvis upplever sektordepartementens avvaktande hållning som utmanande. Det är alltså en effekt av en avvikande uppdelning horisontellt. Det är här ett specifikt departement som innehar uppgiften att sörja för den regionala aspekten inom de respektive politikområdena.

När kontakten avser EU-relaterade frågor har UD haft en aktiv roll i kontakten med regionerna, dels i samarbete med KMD på Europapolitiskt forum och dels forskningsrådet när det gäller regional mobilisering till Horisont2020. UD har genom tidig varslingsgrupp varit i dialog med regioner och andra norska aktörer baserade i Bryssel. Respondenterna från UD ger uttryck för att denna gruppering har bidragit till att de har kunnat fånga upp EU-frågor som faller mellan stolarna som ett resultat av departementsuppdelningen. De framhäver dessutom att i takt med ändringar och en tätare integration mellan områden i EU upplever de succesivt en större utmaning i den nationella tvärkoordineringen, exempelvis i arbetet med Horisont2020. KMD har även de flera kontaktytor med EU genom arbetet i den internationella avdelningen och regionrådet i Bryssel. Denna interaktion bekräftar att departementen har ansvar för kontakten med EU inom sina respektive områden även om UD har en central roll i koordineringen.

Vad som är intressant är att det är UD och inte i huvudsak KD eller KMD som aktiviserats av ändringen inom EU knutet till en tydligare koppling till den regionala dimensionen och Horisont2020. Hur det kan förklaras är inte helt uppenbart men kan möjligen knytas till de samordningsfunktionerna i Bryssel som UD är en del av och där de norska regionerna har en framträdande roll. Det kan också kopplas till andra aspekter som inte omfattas av det teoretiska ramverket i denna uppsats. UD ska emellertid sörja för att betydelsefulla EU-saker plockas upp av departementsstrukturen. KD har inte haft en direkt roll i kontakten med fylkeskommunen och regional mobilisering till Horisont2020. KD har likväl en indirekt roll genom kontakten med KMD och NFR. Trots för att undersökningen inte inkluderar en representant för KD synliggörs att ansvaret för den regionala dimensionen av deras ansvarsområde till stor del flyttats över till forskningsrådet. Norges forskningsråd har därmed ett ansvar för att tillgodose den regionala dimensionen kopplat till forskningsmobilisering, VRI och RFF. Denna interaktion baseras också på en geografisk princip. Detta reflekteras genom att fylkeskommunens kontakt med NFR i synnerhet går via den regionala avdelningen

samt den regionala representanten i Nordland. Forskningsrådet upplever att de saknar mandat för att kunna bidra med mer än rådgivning och information i förhållande till smart specialisering. Detta tyder på att förflyttningen av ansvar utifrån departementet i linje med faktorn vertikal specialisering medför en mindre koppling till den politiska styrningen men förstärker den professionella autonomin.

KMD har vid flera tillfällen efterfrågat både Nordland fylkeskommun samt Forskningsrådets kunskap och erfarenhet vad gäller smart specialisering. Det finns en hög grad av förtroende hos KMD för fylkeskommunens arbete med regional forskning och innovation. Fylkeskommunen uppmanas att engagera sig på europeisk nivå både från KMD, Forskningsrådet och UD. Det begrundas med att sådant arbete stärker den regionala nivåns kunskap och europeiska nätverk på området. Detta kan i sin tur vara till fördel för och främja framtida deltagelse inom EU:s sektorprogram. Fylkeskommunen önskar dock i större grad en dialog med departementen i förhållande till de politiska prioriteringarna och de nationella ramvillkoren. De anger att brist på dialog försvårar arbetet regionalt i samband med att kunna koppla de regionala satsningarna upp mot nationella prioriteringar. Detta kan tolkas som att fylkeskommunen identifierar sig som en självständig nivå men att de önskar ökad grad av inspel och engagemang från nationell nivå för att koppla arbetet mot de nationella ramvillkoren. Departementen och KMD i synnerhet hänvisar till att de inte kan utmana förflyttningen av beslutskompetensen. Detta ger upphov till en konfliktlinje som till dels är en effekt av vertikala men också horisontella specialiseringsmönster. För det första har ansvarsförflyttningen till subnationell nivå möjliggjort en tillkoppling till det europeiska systemet. För det andra har uppdelningen horisontellt haft en betydelse för fylkeskommunens identifiering med EU:s tankesätt runt smart specialisering. Det har också bidragit till en viss mismatch i interaktionen mellan den subnationella och den nationella nivån. Trots för att sektorsprincipen gäller för både departementen och fylkeskommunen skiljer sig de organisatoriska gränserna åt. Detta har givit upphov till en viss spänning mellan nivåerna, om än begränsad.

Det är i huvudsak UD och KMD som har visat ett intresse för smart specialisering av departementen. Det har varit föremål för diskussion i flera fora där båda departementen deltar. KMD är dock avvaktande till att ge styrsignaler i förhållande till initiativet. För det första för att anser att det inte är något helt nytt i förhållande till det arbetet som redan görs. För de andra avser inte konditioneliteten norska aktörer och är därmed viktigare för EU:s medlemsländer. Det poängteras att de inte har mandat att styra subnationell nivå på ett område där de innehar självbestämmanderätt. Detta betyder att ansvarsfördelningen mellan departementet och fylkeskommunerna i stor grad upprätthålls men att KMD:s roll relaterat till den regionala dimensionen av forskningspolitiken framstår som något otydlig. Ett intressant fynd är att UD till synes har aktiviserats av ändringarna på EU-nivå i förhållande till den regionala mobiliseringen. Samlat framstår det nationella systemet och ansvarsfördelningen som komplext och sammansatt. Detta kan tolkas som en orsak till att Nordland fångade möjligheten med smart specialisering. De uppger att den europeiska nivån sågs som nästa steg i att vidareföra och utveckla det regionala arbetet som grundlagts i VRI. Detta ansågs inte kunna tillgodoses på något annat sätt än genom deltagelse på europeisk nivå.

I Agderfylkena gäller överväganden i huvudsak att stärka den regionala konkurranskraften i förhållande till Interreg och Horisont2020 samt att smart specialisering kan utmana det egna tankesättet. I Nordland är möjligheten för avkastning i relation till godkända EU-projekt sekundärt om än inte irrelevant. Den huvudsakliga motivationen handlar om att lära mer om arbete med regional utveckling, erfarenhetsutbyte och tillgång till en arena för samverkan med aktörer utanför Norge. Forskning och innovation står högt på deras regionala agenda och EU:s ansats går helt i linje med deras förståelse om vad som bör ses i sammanhang. De framhäver att intresset stärks av att EU erbjuder ett etablerat och organiserat system för strategiutveckling och samverkan. De anser därtill att de inte har något att förlora på att medverka eftersom det inte är förbundet med några formella krav till dem som myndighet. Detta utgör därmed fylkeskommunens vilja att medverka

på europeisk nivå. Den horisontella specialiseringen medför att fylkeskommunen identifierar sig med definitionen av arbetsområdet på EU-nivå medan den inte helt överensstämmer med uppdelningen på nationell nivå. Den vertikala specialiseringen har dessutom möjliggjort denna tillkoppling mellan subnationell och europeisk nivå genom att förflyttningen av befogenheter gör att fylkeskommunen kan agera relativt oberoende av nationell nivå inom politikområdet som avser regional forskning. Kontakten med NFR anses som god men när VRI avslutas tillrättalägger S3-plattformen den typen av arena som efterfrågas mer än det som NFR kan tillgodose. Det är dock inte att anse som tillräckligt för att fylkeskommunen ska respondera utan utgör snarare handlingsrummet som fylkeskommunen handlar inom.

4.1.2 Betydelsen av organisatorisk kapacitet

Organisatorisk kapacitet avser fylkeskommunens tillgång på intern kompetens, verksamhetskapacitet och finansiella resurser (Berg och Lindahl 2007:7). Det kan handla om i vilken utsträckning en avdelning eller enhet ägnar sig åt ett visst politikområde och vilken kapacitetstillgång den tilldelas (Egeberg et al. 2015:5-6, 11). Kapacitet påverkar organisationers förmåga att mobilisera och utveckla olika delar av verksamheten. Det antas även ge institutioner makt att agera mer självständigt samt integrera externa institutioner i egna processer (Trondal och Bauer 2015:16-18). En ökad autonomi medför därför potential för att det upprättas direktlänkar mellan EU-kommissionens generaldirektorat (DGs) och den regionala nivån (Trondal och Bauer 2015:12,19-20). Kapaciteten förväntas därför sätta ramarna för fylkeskommunens handlingskraft och möjlighet att svara. Strategiprocesser är ganska resurskrävande och i synnerhet när de genomförs via ett EU-organ i Spanien och utifrån en ny typ av processform. Finansiella medel förväntas på så vis vara en avgörande faktor.

De intervjuade anger att de regionala stimuleringsmedlen som avsatts för regional utveckling varit helt centrala för satsningen. De har länge haft goda finansiella medel som de valt att lägga på den typen av uppdrag. Arbetet har tidvis varit krävande men det uppges inte ha utgjort något hinder för att ta det vidare då detta är något de valt att satsa resurser på. Fylkeskommunens tillgång på finansiella resurser har därmed varit centralt för att de har kunnat påta sig att utreda om smart specialisering var intressant och senare delta utan att det gått ut över den övriga verksamheten. Fylkeskommunens finansiella kapacitet har dessutom förstärkt deras oberoende i förhållande till att de kan gå in i arbetet utan att vara beroende av stöd från externt håll.

Fylkeskommunens kapacitet i form av personell uppges ha ökat i takt med nya uppgifter kopplat till FoI med start i regionens avtal med NFR i 2003. Kapacitet i form av fler anställda med uppdrag att utveckla fylkeskommunens forskning och innovationsarbete beskrivs som ett större antal än i andra fylkeskommuner. Det avser också att ansvaret för förvaltningen av RFF, VRI men också av Interreg har legat inom ramen för fylkeskommunens verksamhet, således av anställda i fylkeskommunen och inte externa parter. Kompetansen kring dessa områden finns därmed internt i den fylkeskommunala staben. Det framkommer även att flera, både i ledningen och bland de anställda, har bred kompetens baserat på lång erfarenhet inom både forskningssektorn och nationella myndigheters arbete med forskning och innovation. I likhet med resultaten i UD:s rapport om EU-engagemang har förankring och involvering av ledningen lyfts fram som betydelsefull för att arbetets fortgång och huruvida initiativet kunnat kommuniceras till andra. Politisk ledning har därtill varit positiva och fylkesrådet varit involverade i processen. Fylkeskommunen har dessutom en bred kompetens om EU och europeiskt samarbete genom lång tradition av aktivt näringslivsarbete på europeisk nivå. Fylkeskommunens avdelning för näringsliv och regional utveckling har därför flera anställda som har kunskap om internationellt arbete eftersom respektive avdelning ansvarar för internationella aktiviteter inom sina ansvarsområden. Det har gjort att

EU-engagemang fått stort utrymme och betydelse i organisationen. Både forskning och innovation samt EU-aktiviteter har följaktligen tilldelats betydande medel och anställda för att ägna sig åt att vidareutveckla arbetet. Detta reflekterar att fälten är en prioritet inte enbart av administrationen men av hela organisationen. Fylkeskommunens tillgång på finansiella medel och personell med en bred bakgrund av FoI-arbete kan därmed tolkas som helt centrala faktorer för att möjliggöra responsen hos Nordland fylkeskommun - vilket är i enlighet med de teoretiska förväntningarna.

4.1.3 Betydelsen av organisationskultur

Organisationskultur avser de normer eller principer som går utöver fylkeskommunens formella organisationsstruktur, funktion och uppgift. Informella normer kan påverka huruvida de anställda identifierar sig med de värden som är unika för organisationen. Medan organisationsperspektivet fokuserar på den formella organisationsstrukturen handlar kulturen alltså om de icke-formella aspekterna av organisationen. Exempelvis kan vissa specifika normer eller ett förväntat beteende över tid bli gällande i fylkeskommunens arbete (Christensen et al. 2009:52). Organisationskultur kan till dels vara en effekt av en vertikal specialisering eftersom decentralisering av uppgifter, som regional forskning, kan föra till att fylkeskommunen utvecklar sitt unika tankesätt och normer runt arbetet med detta fält. Detta kan i sin tur inverka på vilka val och handlingar som anses som rationella och i linje med organisationens tankesätt. Detta betyder att förväntningen är att fylkeskommunen successivt har utvecklat normer och tankesätt som påverkar vad som anses som är rimligt och lämpligt agerande i situationer som vid introduktionen av smart specialisering. Det förväntas också ha varit avgörande för huruvida deltagelsen i EU:s arbete med smart specialisering upplevs som relativt rutinmässig och en mindre övergång än om det brutit med de fylkeskommunala

normerna. Kulturen kan alltså ha betydelse för fylkeskommunens övervägande i förhållande till initiativet och vilja att respondera på ändringar i omgivningen.

Under intervjuerna kommer det till uttryck att det finns en viss inneboende uppfattning om fylkeskommunens roll i regionen. För det första handlar det om att det offentliga har en mer central roll för utvecklingen i Nord-Norge jämfört med i exempelvis Oslo där andra aktörer kan ta den samma utvecklingsrollen. Detta präglar hur man ser på betydelsen av fylkeskommunen som en institution i den regionala kontexten. För det andra hänvisar de intervjuade till att fylkeskommunen har en tradition för att vara proaktiva och "först på banan", i synnerhet vad gäller FoI och europeiskt näringslivsengagemang. Det att de varit "först ut" anges vara något som de ser som något positivt för arbetet. De identifierar sig därmed med en historia av att vara proaktiva och satsa på FoI vilket anses som viktigt för den regionala utvecklingen särskilt avseende till det regionala näringslivet. De ger uttryck för att i en norsk kontext har det nog varit mer proaktiva inom området än andra fylkeskommuner. De intervjuade ger uttryck för att satsa på smart specialisering upplevdes som relativt oproblematiskt och som ett naturligt steg för regionen, även om det föregicks av en viss mogningsprocess. Detta kan tolkas som en effekt av en organisationskultur som avser en pragmatisk hållning till nya initiativ och att ta i bruk ett europeiskt tankegods. Organisationskultur kan därför bidra till att förklara varför fylkeskommunen var den första norska regionen som gick in i plattformen baserat på en tradition av att vara först ute. För det andra kan det ha bidragit till att det beskrivs som en liten övergång eftersom det stämde överens med fylkeskommunens tankegång. Organisationskultur kan måhända också sägas förstärka effekten av den horisontella specialiseringen – "Detta passar oss, vi bara gör det" eller som en respondent uttryckte sig *"Sen kan det jo være noe med litt sånn kanskje med kulturen her "Eh la oss bare gjøre det! Ser hva som skjer." Det er ikke noe farlig"*.

4.2 Intergovernmentalistiskt och flernivåperspektiv

Med utgångspunkt i ett mer intergovernmentalistiskt perspektiv utgör den nationella nivån en länk för interaktionen mellan samtliga styrningsnivåer. Nationalstatens autonomi utmanas ur detta perspektiv inte av överstatliga institutioner utan kan snarare stärkas. När Keating frågasätter flernivåstyreperspektivet poängterar han att den nationella nivån utgör regionernas ingångsport till interaktionen med EU. Fallet med Nordland fylkeskommun och introduktionen av smart specialisering kan dock tyda på att den nationella nivån inte utgör den huvudsakliga länken mellan regionerna och EU. Introduktionen av konceptet kom till fylkeskommunen via de regionala aktörernas europeiska samarbetsarenor och kontaktyta med EU. Representanter för den nationella nivån hänvisar även de till att regionernas nätverk utgör en informationskälla även för departementen. Regionernas interaktion med EU-systemet genom Brysselkontor och olika former för nätverk, som är oberoende av nationella nivåns kontaktytor, kan utgöra en viktig tillgång till ny information även för dem. På så sätt kan informationen i själva verket ta vägen från EU till nationell nivå *via* de subnationella aktörerna.

Processen innan beslutet antog var i form av en dialog mellan de regionala aktörerna i VRI-styret där fylkeskommunen dryftar möjligheter och utmaningar kopplat till initiativet. Därefter upprättades en kontakt med S3-plattformen om än med en av de norska nationella experterna vid EU-kommissionen. Detta reflekterar betydelsen av involvering också av andra samhällsaktörer och myndigheter i processer som kan medföra utformning av politik. En central komponent i multi-level governance är huruvida regioners grad av autonomi öppnar upp för subnationella aktörers möjlighet att interagera med EUs institutioner, utan att gå via den nationella nivån (Trondal och Bauer 2015:14). Fylkeskommunens interaktion med EU har möjliggjorts av decentraliseringen av beslutskompetensen och tillgång på kapacitet, vilka båda är faktorer som kan öka aktörers autonomi.

I likhet med Trondal och Bauers diskussion om uppkomsten av tätare integration mellan förvaltningar på olika nivåer kan denna studie visa att S3-plattformen kan komplettera forskningsrådets uppgift. Informanterna från Nordland ger uttryck för att plattformen utgör "nästa steg" i förhållande till att upprätta kontakt med europeiska regioner som är potentiella samarbetspartners i EU:s programarbete. S3-plattformen utgör på så vis en formaliserad infrastruktur för utformning av regionala strategier och kopplar de regionala aktörerna närmare EU-institutionerna. Enligt flernivåstyreperspektivet kan de mer komplexa kontaktmönstren mellan aktörer på tvärs av sektorer och nivåer medföra en ökad fragmentering av beslutsprocesserna (Börzel och Risse 2003:57). EU:s starka föringar på medlemsländernas regionalpolitik kan möjligtvis få implikationer också för den norska distriktspolitiken om regioner i allt större grad tar del i EU:s satsningar. Norska regioners ökande deltagelse på EU-nivå kan medföra att idéer och principer från EU:s regionapolitiska arbete inverkar på den nationella. Det skulle kunna innebära att styrningen av den regionala utvecklingen i Norge inte enbart är en inrikespolitisk angelägenhet men influeras, mer än i dag, av de överstatliga institutionerna som en effekt av regioners interaktion med EU. I det avseendet kan det vara intressant att ställa sig frågan hur långt nationalstaten kan möjliggöra regionalt handlingsrum?

4.2.1 Implikationer av val av metod och teori

I uppsatsen andra kapitel redogjordes för de begränsningar som val av forskningsdesign medför. För det första handlar det om möjligheten för att generalisera våra slutsatser utöver det tillfälle vi har studerat. Valet av fall har däremot gjorts baserat på strategiskt val. Nordland fylkeskommun kan kategoriseras som ett kritiskt fall som förväntas vara konsekvent med de teoretiska förväntningarna. De teoretiska förväntningarna som skisserades på bakgrund av det organisationsteoretiska perspektivet är utifrån de empiriska fynden att anse som

uppfyllda. Huruvida vi kan generalisera på bakgrunbd av dessa fynd är en fråga om yttre validitet. Baserat på att Nordland fylkeskommun kan ses som ett exempel på norska regionala myndigheter kan vi anta att det sannorlikt finns gemensamma drag som gör att fynden till dels kan vara gällande också utanför Nordland fylkeskommun. Trots för att de fylkeskommunala motiven och förutsättningarna för att respondera kan förväntas variera dem emellan kan vi anta att de inrikespolitiska ramvillkoren som de handlar inom ramen för är de samma. Om vi inte kan dra direkta paralleller mellan fylkeskommunerna kan slutsatserna dock indikera vad som kan vara en del av förklaringen till att fylkeskommuner svarar på europeisk integration. I vilken grad de olika faktorerna på de olika nivåerna påverkar utfallet kan vara föremål för variation mellan olika fall. Det huvudsakliga målet med studien har varit att visa hur faktorer på både europeisk- och nationell nivå samt fylkeskommunen som institution kan inverka på responsen inte att sätta den organisationsteoretiska förklaringskraften upp en annan.

5 Slutsatser

Målsättningen med denna studie har varit att undersöka regionala myndigheters respons på tydligare samordning mellan politikområden i EU. Den teoretiska utgångspunkten för studien har varit att EU ger vissa styrningssignaler för arbetet med regional utveckling. Hur flernivåsystemet organiseras antas inverka på hur den subnationella nivån responderar. Jag ställde mig frågan varför Nordland fylkeskommun responderade på framväxten av en tydligare forsknings- och innovationspolitisk dimension inom EU:s regionalpolitik. Det enklaste av svar hade kunnat vara - för att det existerade en vilja och möjlighet till det. Det kan dock anses som mer komplext än så. Organisationsstrukturen kan beskrivas ha givit upphov till ett utökat utrymme för fylkeskommunen att handla oberoende av nationell nivå. Nationell nivå framstår som komplex med många aktörer och ansvarsområden. Den organisatoriska strukturen baseras i stor grad på sektorprincipen i likhet med fylkeskommunen men avviker i uppdelning av områden. Den regionala dimensionen uppfattas därtill som ett horisontellt men separat ansvarsområde. Detta reflekteras genom att kontakten mellan nationell nivå och fylkeskommunen i huvudsak går via KMD och den regionala avdelningen i forskningsrådet – vilkas organisering utgår ifrån den geografiska dimensionen. Fylkeskommunens organisering tyder på att deras rolluppfattning baseras på att näringsliv, forskning, innovation och regional utveckling ses som ett sammanhängande område, vilket stärks genom introduktionen av smart specialisering. Detta kan tolkas som orsaken till att de ger uttryck för en upplevd avvakande hållning hos NFD och KD. Följaktligen uppstår en skillnad i vilka politikområden som ska ses i sammanhang men också olika förväntningar om vilka roller departementen respektive fylkeskommunen bör ta. Studien antyder dock att det inte förekommer en betydande motsättning men att det finns risk för ett sådant spänningsförhållande. Ett intressant fynd är att därtill att UD till synes tagit en väldigt aktiv del i mobilisering av regionala aktörer till Horisont2020. Detta kan tolkas som ett resultat

av att de aktiviserats av ändringen på EU-nivå. Det är inte helt uppenbart hur det kan förklaras utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv och ger följaktligen upphov till frågor om vilka andra faktorer som spelar in i förhållande till engagemanget.

Fylkeskommunen identifierar sig däremot starkt med EU:s sätt att tänka kring regional utveckling i arbetet med smart specialisering. Fylkeskommunens interaktion med EU och S3-plattformen baseras på den funktionella principen genom utformningen av innovationsstrategin. Fylkeskommunens roll kan därför tolkas som samansatt och varierar i kontakten med olika delar av strukturen nationellt och i EU. Fynden i studien belyser den täta kopplingen mellan organisation och idé och i förlängningen politik - där organiseringen reflekterar vad som ska ses som del av området och vad som utesluts. Eftersom Nordland fylkeskommun inte är föremål för tvingande styrningssignaler från varken nationell- eller europeisk nivå inom området blir egenskaperna vid fylkeskommunen betydelsefulla för responsen. Kapaciteten och organisationskulturen i fylkeskommunen har som studien visar i stor grad varit centrala för att de responderat, och relativt raskt. De finansiella medlen och tillgång på personal gjorde det möjligt att utreda initiativet och följa upp arbetet utan att det gick på bekostnad av övrig verksamhet. Organisationskulturen kan förklara att fylkeskommunen förhöll sig så öppet till initiativet. Denna studie har dessutom visat att den administrativa dimensionen har varit viktig för processen runt smart specialisering i Nordland. Det är administrationen som drivit fram och initierat konceptet som del av arbetet inom forskning och utveckling men med stort stöd från politikerna. Dessa slutsatser väcker emellertid även andra frågor: huruvida denna form för europeisering äger rum inom andra områden – indirekt via bruken av EU:s mjukare styrmedel? Fynden i studien tyder på att ett organisationsteoretiskt perspektiv kan vara hänsynsmässigt för att förklara regionala myndigheters respons på ändringar i en europeisk kontext, särskilt om det avser EU:s inverkan på decentraliserade områden – där det inte handlar om bindande krav men gäller EU:s mjukare sida.

Referenslista

LITTERATUR

- Andersen, Svein S. (2003) *Case-studier og generalisering*, Bergen: Fagbokforlaget
- Askim, Jostein, Kristoffer Kolltveit, Anton Steen och Per Gunnar Røe (2014) *Styringens kompleksitet: integrerings-, forsknings- og byutviklingspolitikk*, delrapport från forskningsprojektet "Governance and learning" Universitetet i Oslo
- Berg, Linda och Rutger Lindahl (2007) Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel – subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess, Stockholm: Sieps (Svenska institutet för Europapolitiska studier) 2007:7
- Blatter, Joachim & Till Blume (2008) "In search of Co-Variance, causal mechanisms or congruence?" Towards a plural understanding of Case studies, *Swiss political Science Review* 14(2): 315-354
- Bryman, Allan (2004) *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, Tanja och Thomas Risse (2003) "Concetualizing the domestic impact of Europe" I Kevin Featherstone och Claudio Radaelli (red.) *The Politics of Europeanisation* Oxford: Oxford University Press
- Börzel, Tanja och Thomas Risse (2011) "From Europeanisation to diffusion: introduction", *West European Politics*, volym 35: nr. 1, 1–19, January 2012
- Chou, Meng-Hsuan. och Åse Gornitzka (2011) *Den femte frihet og kunnskapens Europa - Konsekvenser for Norge*, Europautredningen, rapport nr. 6.
- Chou, Meng-Hsuan. och Åse Gornitzka (red.) (2014) Building the knowledge economy in Europe – New constellations in European research and higher education governance. Cheltenham: Edward Elgar
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness och Kjell Arne Røvik (2009) Organisasjonsteori for offentlig sektor. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten (2004) "An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective", *European Journal of Political Research*, 43: 199–219, 2004

- Egeberg, Morten (red.) (2006) *Multilevel union administration – The transformation of executive Politics in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Egeberg, Morten, Åse Gornitzka och Jarle Trondal (2015) *Organization Theory - An Organizational Approach to Governance*, Oslo: Handbook of governance
- Featherstone, Kevin (2003) "Introduction: in the name of Europe". I Kevin Featherstone och Claudio Radaelli (red.) *The Politics of Europeanisation* Oxford: Oxford University Press
- Foray, Dominique, Paul A. David and Bronwyn Hall (2009) "Smart specialization – The Concept", *Knowledge Economist Policy Brief* nr 9, juni 2009, EU-kommissionen
- Foray, Dominique och Bart Van Ark (2007) "Smart specialisation in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D to Europe" *Knowledge Economist Policy Brief* nr 1, oktober 2007, EU-kommissionen
- Georg, Alexander L. & Andrew Bennet (2005), *Case studies an theory development in the social science*, Cambridge: The Mit Press
- Gerring, John (2007), *Case Study Reseach. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press
- Goeghegan-Quinn, Máire (16th of January 2014) "Launch of Horizon 2020 in Cyprus Nicosia, 16 January 2014" http://ec.europa.eu/cyprus/news/20140116_quinn_speech_en.htm [Läst 9 oktober 2014]
- Goetz, Klaus H. (2006) "Territory, Temporality and Clustered Europeanization". *IHS Political Science Series: 2006, No. 109*. [Working Paper]
- Goetz, Klaus H. och Simon Hix (2000) "Introduction: European integration and national political systems", *West European Politics*, 23:4, sida 1-26
- Goetz Klaus H. och Jan-Hinrik Meyer-Sahling (2008) "The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives", *Living review in European Governance*, 3 (2008) nr. 2.
- Gornitzka, Åse (2014) Kapitel 7: "How strong are the European Union's soft modes of governance? The use of the Open Method of Coordination in national policy-making in the knowledge policy domain" i Meng-Hsuan Chou och Åse Gornitzka (red.) (2014) *Building the knowledge economy in Europe – New constellations in European research and higher education governance*. Cheltenham: Edward Elgar

- Gornitzka, Åse och Liv Langfeldt (2008), Kap. 8 "The internationalisation of national knowledge policies – promoting interests, following rules, or learning from abroad?" i Gornitzka, Åse och Liv Langfeldt (red.) *Borderless Knowledge. Understanding the "New" Internationalisation of Research and Higher Education in Norway*. Dordrecht: Springer
- Grindheim, Jan Erik och Jarle Trondal (red.) (2007) *Europeisk integrasjon og regional endring*, Bergen: Fagbokforlaget
- Grønmo, Sigmund (2007) *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen: Fagbokforlaget
- Hellevik, Ottar (2006) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget
- Keating, Michael (2008) "A Quarter Century of the Europe of the regions", *Regional and Federal studies*, 18:5, 629-635
- Kolltveit, Kristoffer (2014). Kap. 17: "Samordning i det norske regjeringsapparatet", i H. Baldersheim og Ø. Østerud (red.) *Det norske demokratiet i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kassim, Hussein (2003) "Meeting the demands of EU membership: the Europeanization of national administrative systems". I Kevin Featherstone och Claudio Radaelli (red.) *The Politics of Europeanisation* Oxford: Oxford University Press
- King, Gary, Robert O. Keohane och Sidney Verba (1994): *Designing Social Inquiry. Scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kolltveit, Kristoffer, Jostein Askim och Lawrence E. Rose (2014) *Knowledge, wicked problems and multi-level government: Learning in the shadow of complexity*, Universitetet i Oslo, instituttet for statsvitenskap [Working Paper for the project "Governance and learning"]
- Kroll, Henning (2015) "Efforts to Implement Smart Specialization in Practice—Leading Unlike Horses to the Water", *European Planning Studies*, januari 2015
- Langfeldt, Liv, Helge Godø, Åse Gornitzka and Aris Kaloudis (2012) "Integration modes in EU research: Centrifugality versus coordination of national research policies", *Science and Public Policy* 39 (2012) p. 88-98
- Levy, Jack S. (2008) "Case studies: Types, designs and logics of interference", *Conflict, Management and Peace Science* 25(1): 1-18

- Lindqvist, Maria, Lise Smed Olsen, Liisa Perjo och Haukur Claessen (2013) *Implementing the Concept of smart specialisation in the Nordic Countries*, Nordregio Working Paper 2013:1 Nordiska ministerrådet. Sverige
- Lundvall, Bengt-Åke och Edward Lorenz (2011) "From the Lisbon strategy to Europe2020" i Nathalie Morel, Bruno Palier och Joakim Palme (ed.) *Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press; UK, Bristol
- Lund, Torleif (2002), *Införing i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub
- Marks, Gery, Liesbet Hooghe and Kermit Blank (1996) "European integration from the 1980s: State-centric v multi-level governance", *Journal of Common Market Studies* 34 (3): 341-378.
- Midtkandal, Inger och Jens Sörvik (2012) "What is smart specialisation?", *Nordregio News issue 5*, 2012 [Läst 20 september 2014]
- Olsen, Johan P. (2002) "The many faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, 40(5): 921-952
- Olsen, Johan P. (2003) "Towards a European administrative space?", *Journal of European Public Policy* 10:4 August 2003: 506–531
- Olsen, Johan P. (2004) *Innovasjon, politikk og institusjonell politikk*, Arbetspapper på uppdrag av Forskningsrådet, Arena, Senter for Europaforskning: Universitetet i Oslo
- Olsen, Heidi (1998) "Europeisering av Universitetet: fullt og helt – eller stykkevis og delt?", ARENA report nr 2/98, Oslo:ARENA
- Panorama magasin, (2012) nr 44, utgiver: EU-kommissionen, Bryssel: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag44/mag44_sv.pdf
- Radaelli, Claudio M. (2003): *Europeanization of Public Policy*, Featherstone, Kevin and Radaelli, Claudio M. (red): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, Claudio .M. (2008) "Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance", *Journal of Comparative Policy Analysis* 10: 239-254
- Råd, Oddny Grete, Hallgeir Aalbu, Olav Hauge och Peter Austin (2006) *"Norske regioner som internasjonale aktører"*, Sandvika/Stockholm: Rapport av KS inom ramen for EuroFutures,
- Spilling Olav R., Bjørn Asheim, Liv Langfeldt och Taran Thune för NIFU (2012) *To år med regionale forskningsfond: Rapport fra følgeevalueringen*, Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)

- Spilling, Olav R., Liv Langfeldt och Svein Erik Moen (2013) Regionale forskningsfond – ny infrastruktur for regional forskningsforvaltning. Sluttrapport fra folgeevalueringen av regionale forskningsfond. Rapport 45/2013. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
- Tallberg, Jonas (2010) Explaining the Institutional Foundations of European Union Negotiations, *Journal of European Public Policy* 17 (5) sida: 633-647
- Tomasdotter, Linn (2014) "Samordning av EUs forskningspolitik i den norska centralförvaltningen och effekten av omorganisering på regeringsnivå", Examensuppgift vid Universitetet i Oslo, STV4436 Sentralforvaltningen og statsvitenskapelig analyse
- Treib, Olivier (2008) "Implementing and complying with EU governance output", *Living Review in European Governance*, vol. 3 (2008) nr. 5
- Trondal, Jarle (2005) *De norske departementene under EØS-avtalen- flernivådeltakelse og byråkratisk vev*, CES Working Papers; 2005:6, Centre for European Studies, Agder University College
- Trondal, J. & Anne Elisabeth Stie (opublicerad artikel) *Aktiv europapolitikk – fanget i strukturelle begrensinger*, opublicerad artikel, Universitetet i Oslo och Universitetet i Agder
- Trondal, Jarle och Michael W. Bauer (2015) *Conceptualizing the European Multilevel Administrative Order – Capturing variation in the European administrative system*, University of Oslo och University of Administrative Science in Speyer
- Young, Mitchell (2015) "Shifting Policy Narratives in Horizon 2020", *Journal of Contemporary European Research*. 11 (1), pp. 16-30.
- Wiener, A. och Diez, T. (2009) *European integration Theory*, Oxford University Press: New York
- Woll, Cornelia och Sophie Jacquot (2010): "Using Europe: Strategic Action in Multi-Level Politics" in *Comparative European Politics* 8, s. 110-126.

INTERVJUER

Respondent 1,2,4,5 (FK) är representanter för Nordland fylkeskommun

Respondent 3 (IN) representerar Innovasjon Norge Nordland

Respondent 6 och 7 (UD) representanter för Utenriksdepartementets Europaavdelning

Respondent 8 (S3) representerar S3-plattformen, EU-kommissionen

Respondent 9 och 10 (NFR) representerar Norges forskningsråd
Respondent 11 (AF) är representant för Agderforskning
Respondent 12 (KMD) representerar Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

OFFENTLIGA DOKUMENT

EU-delegasjonens oppgaver, UD, web
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/europapolitikk/norges-delegasjon-til-eu/om-delegasjonen/id685974/> [Läst 15 maj 2015]

EP 2013/2094(INI) (14.01.2014) European Parliament resolution of 14 January 2014 on "*Smart specialisation: networking excellence for a sound Cohesion Policy*", Europaparlamentet: Strasbourg

EUCO 13/10 (17.06.2010) European council conclusions on the 17th of June 2010, Europeiska rådet: Bryssel

EU MEMO (5 maj 2014) EU-kommissionen, Fem frågor om partnerskapsöverenskommelserna mellan EU-kommissionen och medlemsländerna om de europeiska struktur- och investeringsfondernas investeringar 2014–2020, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-331_sv.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-331_sv.htm) [Läst 20 mars 2015]

Europa.eu, *Principle for regional policy*, Bryssel: EU-kommissionen http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/index_en.htm [Läst 13 oktober 2014]

EU-kommissionen, Websida för S3 platformen, <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home;jsessionid=bnyjJqvXmWzZqJ7DYyd8b7Z4pVpQ8314xjJdG7R0Lg6hhy4h02yq!1650341192!1412096535371>

EU-kommissionen, DG regio, finansiering av sammanhållningspolitiken: http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/funding/available-budget/ [Läst 10 mars 2015]

EU-kommissionen (2010) Meddelande "*Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe 2020*", COM (2010) 553 final, Bryssel

EU-kommissionen (6 oktober 2014) Pressmeddelande "*Johannes Hahn, EU Regional Policy Commissioner 2010-2014: The 10 Top Achievements*" http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-561_en.htm [Läst 19 mars 2015]

- EU-kommissionen (24 mars 2015) Pressmeddelande: *“Improving how EU Member States and regions invest and manage EU Cohesion Policy funds”*
[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-4654_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4654_en.htm) [Läst 24 mars 2015]
- Eurostat (data från december 2014) *Europe 2020 indicators – research and development*,
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_research_and_development [Läst 28 mars 2015]
- EØS-midlene, Regjeringen.no: Utenriksdepartementet, Oslo
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/europapolitikk/eos-midlene/id115262/> [Läst 28 mars 2015]
- Fylkestingssak 104/12 8 oktober 2012 Evaluering av Nordland fylkeskommunes internasjonale engasjement [Journalpost 12/26697]
- Förordning, (20 december 2013), (EU) nr 1301/2013 av den 17 december 2013 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om särskilda bestämmelser för målet Investering för tillväxt och sysselsättning samt om upphävande av förordning (EG) nr 1080/2006, Europeiska unionens officiella tidning, Eur-lex
- Förordning, (20 december 2013), (EU) No 1291/2013 of the European Parliament and of the Council establishing Horizon 2020 - the Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020), OJ L 347/104.
- Høring (2014) *Endringer i lov om Innovasjon Norge*. Närings- og fiskeridepartementet
- KMD (2014/15) *Flak – smart spesialisering*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo
- KOM (2011) 808 (30.11.2011) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén (Text av betydelse för EES), *Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation*, EU-kommissionen: Bryssel
- KOM (2010) 546 slutlig (06.10.2010) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, *Flaggskeppsinitiativ i Europa 2020-strategin Innovationsunionen*, EU-kommissionen: Bryssel
- KOM (2010) 553 slutlig (06.10.2010) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala

- kommittén och Regionkommittén, *Hur regionalpolitiken kan bidra till smart tillväxt i Europa 2020*, EU-kommissionen: Bryssel
- Kunnskapsdepartementet (2014) Strategi for forsknings- og innovasjonsarbeid med EU – Horisont 2020 og ERA, Oslo
- Nordland Fylkeskommune (2013) *FoU-strategi for Nordland 2013-2025*, Bodø
- NOU (2012:2) *Europautredningen: Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet, Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltningen
- Meld. St. 22 (2011-2012) *Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og SIVA SF*. Nærings- og handelsdepartementet.
- NFR, organisation (2015)
http://www.forskningsradet.no/no/Divisjon_for_innovasjon/1138785800238 [Läst 15 maj 2015]
- OECD (2013) Report; Innovation-driven growth in regions: the role of smart specialization, OECD Publications: Paris
- Organisasjonskart, [nfk.no](http://www.nfk.no) <
<http://www.nfk.no/artikkel.aspx?MId1=3014&AId=803> > [Läst 20 maj 2015]
- Programplan VRI 2014-2017 (2013) *Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI)*, Norges forskningsråd: Oslo
- Riksrevisjonen (2012-2013) Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken, Dokument 3:3, Bergen: Fagbokforlaget AS
- S3-plattformen, Smart specialization Fact-Sheet (2014) National/regional innovation strategies for smart specialization (RIS3): Cohesion Policy 2014-2020
- Styrket koordinering av forskningspolitikken*, (30 maj 2014) Nyhetsartikel på Kunnskapsdepartementets [hemsida](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/nyheter/2024/Styrket-koordinering-av-forskningspolitikken.html?id=761154) <
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/nyheter/2024/Styrket-koordinering-av-forskningspolitikken.html?id=761154>> [Läst 4 december 2014]
- Strategi for forskning og utvikling vedtatt i fylkestinget* (26 mars 2013) Nyhetsartikel publicerad på Nordland fylkeskommuns websida, <
<https://www.nfk.no/tjenester/plan-og-utvikling/forskning-og-kompetanse/strategi-for-forskning-og-utvikling-vedtatt-i-fylkestinget.aspx>> [Läst 20 april 2015]
- TFEU (2008) *The Treaty on the Functioning of the European Union*, EUR-Lex

UD och NFR (24 februari 2015) *Regionale strategier for bruk av EUs programmer for forskning og innovasjon. Utenriksdepartementets og Forskningsrådets dialog med de regionale forskningsfond, Utenriksdepartementet*

Utenriksdepartementet (11 juni 2014) *Norge i Europa - regjeringens strategi for samarbeid med EU 2014-2017*

Bilagor - Intervjuguide

Tema

Min avhandling studerar norska regionernas deltagande i smart specialisering plattformen (S3) som etablerats av EU-kommissionen. Det handlar om varför Nordland fylkeskommun beslutat sig för att delta och hur erfarenheterna varit så lågt. Jag ska undersöka vilka faktorer som bidragit till Nordland fylkeskommuns beslut att nyttja ett verktyg på EU-nivå i stället för nationellt. Jag kommer också att studera hur den nationella nivån fångar upp och styr regionala erfarenheter i förhållande till sådana initiativ.

Formalia

→ Studien är registrerad hos Personvernforbundet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Datan registreras genom diktafon och via transkribering. Personuppgifter behandlas konfidentiellt och anonymeras genom avtal med respondenterna. Respondenten får möjlighet att göra en citatcheck om önskligt. Personuppgifterna anonymiseras när projektet avslutats.

Information om informanten

→ Tjänst, arbetsuppgifter och annan relevant information om informanten i förhållande till deras formella uppgifter

Information om organisationen

→ Arbetsfördelning, interaktion ledning, administration och politisk ledning

Regional FoI

→ Arbetet med RFF och VRI – hur har man jobbat i förhållande till det, samordningsroller, hur har det jobbat med området innan smart specialisering introducerades, vilka har varit huvudsakliga styrmedel som använts, avsatta medel, kompetens i organisationen.

EU-arbete

→ Hur jobbar man generellt i förhållande till EU-frågor, europeiskt engagemang, styrningssignaler, koordineringsfunktioner, funktioner för att fånga upp betydelsefulla EU-saker och huvudsakliga kontaktytor med EU, kompetens i organisationen

Smart specialisering och processen

→ Varför valde man att jobba med smart specialiseringsmodellen, hur har processen fortlöpt, vilka faktorer som varit avgörande för att man kunnat delta, vilka fördelar/nackdelar var centrala i diskussionerna, i hur stor grad har politisk ledning varit involverad, hur blev förslaget om smart specialisering mottaget av de olika aktörerna/personerna, hur blev det genomfört och uppföljt, varför var Nordland först ut

Effekter så långt

→ Vad har man fått ut av arbetet så långt, har arbetet bidragit med några förändringar, vilket intresse har andra fylkeskommuner, nationella aktörer visat, hur? Möjliga implikationer om man inte deltar?

Samarbete med andra aktörer/nivåer

→ Hur har arbetsfördelningen sett ut mellan olika aktörer, kontakt mellan de olika styrnivåerna och vilka aktörer det avser, samarbetsarenor och engagemanget från de olika aktörerna, europeiska plattformar

Slutligen

→ Önskar du lägga till något?

→ Kan jag ta kontakt vid eventuella uppklarings- eller följdfrågor?

→ Tack för att du tog dig tid och tack för din hjälp!